

**SZAJBÉLY KATALIN**

## **A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete**

*Előjáróban*

A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről írni meglehetősen kétélű dolog. Első pillantásra ugyanis némileg elcsépeltnek tűnhet e kérdés felelője, lévén, hogy az elmúlt tíz évben számtalan cikk, tanulmány jelent már meg e témában – összefoglalva e jogintézmény múltját, esetleges jövőjét és persze jelenének teljes hiányát. A másik oldalról viszont éppen ez az évtizedes, máig eredménytelen vajúdas – tehát a parlamenti képviselet szabályozási törekvéseinek kínosan hosszú múltja, hiányzó jelene és szinte folyamatosan rügyező, de virágba nem boruló jövője indokolja azt, hogy e témával foglalkozni kell. Annál is inkább szükséges ez, mert a kisebbségeket érintő legújabb jogszabályok illetve tervezetek ismételten hallgatnak a parlamenti képviselet ügyéről. Így sem az Európai Unióhoz történő csatlakozással hatályossá váló alkotmány-módosítás (2002. évi LVI. törvény), amely a választójogi szabályokkal kapcsolatos, a kisebbségi önkormányzati választásokat érintő módosításokat is tartalmaz, sem pedig az országgyűlés márciusi határozata<sup>1</sup> a kisebbségi joganyag átfogó revíziójáról nem foglalkozik a kisebbségek parlamenti képviseletével. Nem rendezi a kérdést az országgyűlés határozata alapján formálódó tervezet<sup>2</sup> sem.

E tanulmány célja, hogy a témát „friss szemmel”, a rendszerváltás óta folyó politikai csatározásokra és kompromisszumokra tekintet nélkül szemlélve megpróbálja objektív és elfogulatlan válaszokat adni néhány alapvető kérdésre.

Elsőként megvizsgáljuk a kisebbségek képviseletének, ezen belül országgyűlési képviseletének helyét a kisebbségi jogok rendszerében. Ezután megnézzük, van-e a nemzetközi jog illetve belső jog szerint kötelezettség a kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósítására, majd számba vesszük, hogy elméletileg milyen megoldások jöhetnek szóba a képviselet megteremtésére. A tanulmány végén pedig kísérletet teszünk arra, hogy a képviselet tényleges funkciójának, illetve a létező jogi keretek figyelembevételével felvázoljam a kisebbségek parlamenti képviseletének egy lehetséges modelljét.

---

<sup>1</sup> 30/2003. (III. 27.) Országgyűlési határozat a kisebbségeket érintő jogszabályok felülvizsgálatának szükségességéről.

<sup>2</sup> IM/KÖZJ/2003/KÖZIG/146. számú előterjesztés a Kormány részére a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény valamint a kisebbségi önkormányzatokra irányuló szabályozás felülvizsgálatának koncepciójáról.

### *I. A képviselő a kisebbségi jogok rendszerében*

Kisebbségi jognak a kisebbségekre vonatkozó jogszabályok összességét nevezzük. Búza László a kisebbségi jognak három típusát különbözteti meg.<sup>3</sup> Az első esetben a kisebbség a többséghez képest hátrányos helyzetben van. Ez szoros értelemben, funkcióját tekintve nem minősül kisebbségi jognak, ugyanis nem a kisebbségek problémáinak megoldására irányul. A második lehetőség a kisebbségekre hátrányos intézkedések tilalmára korlátozza a kisebbségi jogot, azaz nem tartalmaz a különleges kisebbségi helyzethez kapcsolódó speciális megoldásokat. E megoldás – bár formailag kifogástalan, valójában a kisebbségek asszimilációjának irányába hat. A harmadik, a legfejlettebb megoldás a diszkrimináció tilalma mellett már különleges, pozitív intézkedéseket alkalmaz a kisebbség speciális, gyakran hátrányos helyzetének kiegyenlítése céljából. Így mind politikai, mind kulturális téren tér nyílik különleges kisebbségi jogok gyakorlására. E megoldás legtipikusabb jogi kerete az autonómia valamely formája.

Érdekes röviden történeti perspektívában is áttekinteni a kisebbségi jogokkal kapcsolatos szemléletváltozást.

Az első világháborút követően kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi szabályrendszer<sup>4</sup> nagyrészt regionális jellegű volt, Európa középső és keleti részét érintette. Ennek az oka az intézkedések valós, gyakorlati okában és céljaiban keresendő. A győztes hatalmak ugyanis nem valamiféle emberbaráti, elvi megfontolásból léptek fel a kisebbségek jogainak védelmében – ha ezt tették volna, a saját területükön élő nemzetiségek vonatkozásában is kialakítottak volna hasonló szabályokat, hanem a Párizs-környéki békék nyomán elszenvedett területvesztések kompenzálására alakítottak ki az újonnan keletkezett kisebbségek jogait biztosító szabályokat. E rendszerre jellemző, hogy általában a kisebbségeknek a többséggel való jogegyenlőségét deklarálta, emellett pedig túlnyomórészt az egyéni jogok logikájára épült. Autonómiát két esetben kaptak a kisebbségek: Kárpátalján a rutének autonómiája csak papíron létezett, az Aaland-szigetek önkormányzati rendszere azonban ma is érvényben van.

A második világháborút követően kettős szemléletváltás következett be a kisebbségvédelem vonatkozásában. Uralkodó nézetté vált, hogy az egyetemes emberi jogok biztosítása a kisebbségek számára is elegendő védelmet nyújt így a kisebbségi jogok intézménye felesleges, sőt akár veszélyes is lehet. A kisebbségi jogoktól való elzárkózás egyik oka a holocaust okozta általános megrázkódtatásban keresendő, hiszen a holocaustot lehetővé tevő egyik oknak éppen a partikuláris, etnikai csoportokban gondolkodó szemléletet látták, amely a kisebbségi jogoknak szükségképpen sajátja. Ennek megfelelően az ENSZ-főtitkár 1950-ben kimondta a Népszövetségi kisebbségvédelmi szerződés hatálytalanságát, az Aaland-szigetekre vonatkozó svéd- finn szerződés kivételével.

A szemléletváltás kettősségét jelzi azonban, hogy az általános emberi jogok és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának logikáján alapuló domináns álláspont ellenére mégis született néhány kisebbségvédelmi vonatkozású szerződés (pl. Dél-Tirol autonómiájáról), amelyek azonban már túllépnek az egyéni jogok logikáján, és kollektív jogi megközelítést is alkalmaznak.

<sup>3</sup> BÚZA LÁSZLÓ: *A kisebbségek jogi helyzete*. MTA, Budapest, 1–3. p.

<sup>4</sup> NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. PÜSKI, Budapest, 1999. 287–289. p.

A kisebbségek jogainak az általános emberi jogok keretében való kezelése előnyös volt abból a szempontból, hogy e jogok létezését egyik állam sem tagadja, így a kisebbségek – legalábbis elvileg – mindenütt védelemben részesültek a hátrányos megkülönböztetéssel szemben. Hátrányos volt annyiban, mivel nem nyújtott esélyt a kisebbségi jogok továbbfejlődésére, és az egyenlőséget egyformaságként értelmezve az asszimiláció irányába hatott.

A 90-es években azonban a közép-kelet európai államokban lezajló változások kényszerítő erővel hatottak az új szabályozás irányába. Az ENSZ Közgyűlés 1992. december 8-án elfogadta a 476135. számú Nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól. A Nyilatkozat jelentősége abban áll, hogy az egyenlőség elvét összeférhetőnek tartja a pozitív diszkriminációval, azaz pozitív tartalmú, a kisebbségek identitásának védelmét szolgáló intézkedéseket tesz lehetővé a kisebbségek teljes egyenlőségének előmozdítása illetve identitásuk védelme érdekében, illetve egyértelműen megfogalmazza az államokra ezzel kapcsolatosan háruló pozitív kötelezettségeket. Ezzel áthidalja az ellentmondást emberi jogok és kisebbségi jogok között.

E Nyilatkozattal kezdődött a kisebbségi jogok új szempontú megközelítése<sup>5</sup>, amely globális, biztonságpolitikai szempontból szemléli a kisebbségek helyzetét. Eszerint a nemzetiségek jogainak mind egyéni, mind csoport-szinten való tiszteletben tartása mind a kisebbségeknek, mind az egyes államoknak illetve a nemzetközi közösségnek közös érdeke.

A kisebbségeket megillető speciális jogok minőségét és terjedelmét tekintve kulcsfontosságú az a kérdés, hogy a kisebbségvédelem kérdését az egyéni vagy a kollektív jogok logikája alapján közelítjük meg. Érdemes tehát közelebbről megvizsgálni e megközelítések sajátosságait.

Kovács Péter a kollektív jogok négy kategóriáját különíti el.<sup>6</sup> Az elsőbe tartoznak az eredendően kollektív jogok, a másodikba a látszatra kollektív jogok, a harmadikba a túl drága, illetve reálisan csak részben megvalósítható jogok, a negyedikbe pedig az ún. harmadik generációs emberi jogok.

Kisebbségi szempontból az eredendően kollektív jogok illetve a látszólag kollektív jogok egy-egy típusa bír relevanciával.

Az eredendően kollektív jogoknak két típusa létezik. Az első esetben a jog birtokosa valóban egy adott közösség. Ilyen a népek önrendelkezési joga. A kollektív jogok fogalmi bizonytalanságait jelzi, hogy Borók György kizárólag e jogokat tekinti kollektív jogoknak,<sup>7</sup> mivel szerinte a kollektív jogok valamiféle kulturális, politikai autonómiát, az adott közösség önrendelkezési jogának bizonyos fokát tételezik fel. Ő a többi közösségi relevanciával bíró jogot nem kollektív, hanem csupán csoportosan is gyakorolható jognak tekinti. Az eredendően kollektív jogok másik csoportját azon jogok alkotják, amelyeket jogi értelemben az egyén nem gyakorolhat önmagában. Ilyen pl. a sztrájkjog.

A látszólag kollektív jogokon belül szintén két alkategóriát találunk. Az elsőbe tartoznak mindazon jogok, amelyek élvezete feltételezi valamely, azonos értékrendet magának valló közösség létét. E jogokat a nemzetközi okmányokban gyakran a

<sup>5</sup> GUDMUNDUR ALFREDSSON: Kisebbségi jog: nemzetközi standardok és ellenőrzési mechanizmusok. In: *REGIO*, 1998/4. 6. p.

<sup>6</sup> KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris Kiadó Budapest, 1996. 170–172. p.

<sup>7</sup> BORÓK GYÖRGY: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képvisletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 4/1998. 70. p.

„csoportjuk más tagjaival együtt” – fordulatról ismerjük fel. E kategória gyakorlatilag félúton helyezkedik el az egyéni és a kollektív jogok között. A látszólag kollektív jogok másik csoportja kisebbségjogi szempontból nem releváns.

A kisebbségek képviselte e kategorizálás alapján az eredendően kollektív jogok első típusában, azaz az adott közösség valamiféle önrendelkezési jogát feltételező jogsultságok körében helyezkedik el. Az önrendelkezési jog pedig az autonómia valamely formájában testesül meg.

A többség és kisebbség egymáshoz képest való elhelyezkedését tekintve Borók György négy lehetséges megoldást különít el<sup>8</sup>. A kisebbségi jogok non plus ultrájának a lojalitás kérdésében tartott népszavazást tekinti, amelyre az állami szuverenitás elvéből adódóan kevés példát találunk, sőt, pl. a görög alkotmány kifejezetten előírja a kisebbségek lojalitási kötelezettségét, az ezt megszegőt pedig állampolgárságtól való megfosztással sújtja. Ennél a megoldásnál mindenestre csak addig beszélhetünk a kisebbségek helyzetéről a többségi államon belül, amíg ténylegesen nem kerül sor népszavazásra.

A kisebbségek többséghez viszonyított helyzete egy szövetségi állam keretei belül tekinthető a legönállóbbnak, itt az adott területen élő kisebbség valós autonómiához jut saját területén, autonómiája ugyanolyan terjedelemmel bír, mint a többségé a többségi területen, a közös ügyeket pedig közösen intézik. Ez a megoldás érvényesül például Belgiumban.

A harmadik megoldás esetén a kisebbségek egy egységes állam területén kisebb-nagyobb autonómiával bírnak, a negyedik kategóriát pedig a jogegyenlőségen alapuló rendszerek adják, ahol speciális intézkedések szolgálják a kisebbségek jogait.

Pillanatnyi fogalomzavart eredményezhet a harmadik illetve negyedik megoldás kapcsán, hogy Búza László az autonómiát az ún. harmadik típusú kisebbségi jog, azaz a jogegyenlőség érdekében pozitív diszkriminációs eszközöket alkalmazó rendszerek „egyik lehetséges, bár kétségtől legjellemzőbb intézményének”<sup>9</sup> az autonómiát tekinti. Azaz, a Borók-féle harmadik kategória eszerint a negyedik megoldás, a jogegyenlőség megvalósításának eszközévé válik. Bár ez valóban előfordul, Borók distinkciója mégis indokolt.

A pozitív diszkriminációs intézkedéseket ugyanis az a fontos mozzanat határolja el az autonómiától, hogy az autonómia feltétele az adott közösség valós döntési, önrendelkezési jogköre, azaz az eredendően kollektív jogok kategóriájába tartozik. A pozitív diszkriminációs intézkedések pedig önmagukban (például a nyelvhasználatra vonatkozó intézkedések) nem adnak valós döntési jogkört az adott kisebbségi közösségnek, hanem egyéni vagy látszatra kollektív jogok formájában szolgálják a kisebbségek identitásának védelmét.

Az autonómia tárgya szerint megkülönböztetünk kulturális illetve politikai autonómiát. A kulturális autonómia a kisebbségek számára biztosított azon lehetőség, hogy tagjainak oktatását, kulturális, történelmi, nyelvi képzését maga végezze, hagyományait és identitását megőrizze illetve fejlessze. Technikailag ez minimum konzultatív jogosítványokban, általában azonban együttdöntési jogok gyakorlásában, azaz vétőjogban nyilvánul meg az identitás megővéséhez szükséges kérdések vonatkozásában. A pozitív diszkriminációs intézkedéseknek az autonómiától való elhatárolására jó példa a kulturális autonómiának az ún. speciális nyelvi rezsimtől való elhatárolása.<sup>10</sup> Közös vonása a

<sup>8</sup> Uo. 72–73. p.

<sup>9</sup> BÚZA LÁSZLÓ: *A kisebbségek jogi helyzete*. MTA, Bp., 1930. 3. p.

<sup>10</sup> KOVÁCS PÉTER: i. m., 188. p.

két jogintézménynek a kisebbségi nyelv privilegizált helyzete a hivatalos nyelvhasználat terén, a különbség viszont abban áll, hogy speciális nyelvi rezsim esetén nem beszélhetünk elkülönült, valós kisebbségi döntéshozatali szerről, amely pedig minden autonómiának előfeltétele.

Személyi elvű kulturális önrendelkezésről akkor beszélünk, ha a kisebbségek nem köthetők egy meghatározott területhez, hanem az ország területén szétszórtnak, a többségi lakossággal keveredve fordulnak elő. Ekkor az adott kisebbség önrendelkezési jogának alanyát az adott kisebbséghez tartozó, illetve – az identitásvállalás szabadsága alapján – magukat az adott kisebbséghez tartozónak valló személyek alkotják.

A kulturális önrendelkezés egyben a területi elvű autonómia minimumát és elengedhetetlenül szükséges alkotórészét is jelenti. Területi autonómia megvalósítására csak akkor van lehetőség, ha az adott kisebbség az ország területén kompaktan, azaz meghatározott földrajzi egység területén helyezkedik el, és ott többséget alkot. A területi autonómia esetén azonban nem a kisebbséghez tartozó személyek összessége, hanem az adott terület egész lakosságának közössége az önrendelkezés alanya.

Politikai autonómia a fentiekből következően kizárólag területhez kötötten valósulhat meg. Jellemzői, hogy a központi állam a terület lakossága számára meghatározott törvényhozási, szabályozási és ezekhez kapcsolódó végrehajtási jogosítványokat delegál. Azaz valamiféle hatalommegosztás figyelhető meg állam és területi autonómia között, azonban a stratégiai fontosságú kérdések továbbra is a központi állam kezében maradnak.

Lássuk tehát, hogy e kategóriákba hogyan illeszthetők be a kisebbségek képviselőit Magyarországon biztosító intézmények, illetve hová lenne beilleszthető a parlamenti képviselő intézménye.

A magyar kisebbségi önkormányzati modellről első pillantásra elmondható, hogy a személyi elven alapuló kulturális autonómia elvére épül. A személyi alapon történő szerveződés helytálló a közvetett módon létrejövő illetve a közvetlenül választott kisebbségi önkormányzatok esetében, a kisebbségi települési önkormányzatok vonatkozásában viszont már nem teljes mértékben. Ezen intézmények ugyanis egy kisebbségi többségű településen egyszerre töltik be a kisebbségi önkormányzatok illetve a települési önkormányzatok funkcióit, hatáskörük pedig mindkét intézmény hatáskörét magában foglalja. Ennek megfelelően az autonómia perszonális jellege mellett annak pusztán kulturális jellege is megkérdőjeleződik. A kisebbségi települési önkormányzatok az önkormányzatok mindazon szabályozási jogkörével rendelkeznek, mint a helyi önkormányzatok általában, azaz decentralizáció folytán gyakorolják a központi hatalom által rájuk ruházott hatásköröket.

Bonyolultabb a kérdés az országgyűlési képviselő vonatkozásában. Annak függvénye ugyanis, hogy mit értünk országgyűlési képviselőten. Országgyűlési képviselőnek minősül-e, ha ideológiai alapú pártok keretein belül kisebbségi képviselők is mandátumhoz jutnak, illetve ha a többségi pártok kisebbségi érdekek képviselőit is felvállalják? Amennyiben igen, úgy ez a demokratikus keretek között önkéntesen létrehozott szövetség önmagában nemhogy autonómiát, de még pozitív diszkriminációt sem jelent. Ugyanez a helyzet akkor, ha kisebbségi alapon szerveződött pártok a rendes választási szabályok keretei között képviselői helyekhez, illetve, ha függetlenként jut be az országgyűlésbe egy magát kisebbséghez tartozónak valló állampolgár.

Más a helyzet viszont akkor, ha a kisebbségi alapon szerveződött pártokat illetve jelölteket speciális szabályokkal privilegizáljuk. Ekkor, illetve egyéb, akár garantáltan

mandátumhoz juttató eljárások esetén mindenképpen pozitív diszkriminációs intézkedésről beszélhetünk. Azonban van-e szó valamiféle autonómiáról? Az előbbiekből látjuk, hogy az autonómia valamely közösség illetve terület önrendelkezési jogát tételezi fel. Az országgyűlési képviselet ezzel szemben az ország egészének a sorsáról való döntés gyakorlásának eszköze, az országgyűlés az ország önrendelkezési jogának közvetett jogosultja. Azaz *a kisebbségek képviselőinek mandátumhoz jutását segítő pozitív intézkedések önmagukban nem alapoznak meg autonómiát, amennyiben a többi képviselőével azonos jogállású a kisebbségek képviselője. Azonban ha a kisebbségi képviselőket felruházzuk speciális, kizárólag kisebbségi mivoltukból eredő jogosítványokkal, e jogosítványok (pl. a vétőjog) már felvethetik a kisebbségnek a képviselőin keresztül, közvetetten realizálódó önrendelkezési jogát, azaz valamiféle autonómiát.* Amennyiben a kisebbségi képviselők az egyes kisebbségek kultúráját, identitását megőrző kérdések kapcsán rendelkeznek vétőjoggal, akkor kulturális autonómia-jelleget ölthet az ilyen tartalmú parlamenti képviselet, pontosabban a kulturális autonómia egy intézményeként működhet. Ekkor ugyanis a kisebbségek identitása szempontjából kiemelkedő jelentőségű kérdésekben az együttdöntési jogkört a kisebbségek országgyűlési képviselői gyakorolják. A kisebbségi képviselet ezen formája párhuzamba állítható a kisebbségi települési önkormányzat intézményével, amely egyszerre lát el általános önkormányzati funkciókat illetve valósítja meg a kisebbségek kulturális autonómiáját.

Azaz a kisebbségek országgyűlési képviselete megvalósulhat a demokratikus intézményrendszer keretei között, az általános szabályoknak megfelelően, amennyiben az ezt adott államban a választójogi szabályozás jellege, a kisebbségek lélekszáma illetve koncentrációja lehetővé teszi. Megvalósulhat továbbá speciális, pozitív diszkriminációs intézkedések révén. Azt pedig, hogy a parlamenti képviselet kötődik-e a kisebbségek kulturális önrendelkezési jogához, a kisebbségi képviselet tartalma határozza meg.

## II. A képviselethez való jog és a nemzetközi jog

Számos univerzális és partikuláris nemzetközi dokumentum tartalmazza a diszkrimináció tilalmát illetve a pozitív diszkriminációs intézkedések lehetőségét a teljes egyenlőség előmozdítása érdekében.<sup>11</sup> E rendelkezések relevánsak lehetnek annyiban, amennyiben a képviselethez való jog biztosítását a kisebbségeknek a politikai életben való egyenlőségét elősegítő speciális intézkedésnek tekintjük.

A politikai jogokban való részesedés teljes egyenlőségét illetve az ennek érdekében alkalmazható speciális intézkedések lehetőségét tartalmazza az ENSZ Faji Diszkrimináció Valamennyi Formájának Megszüntetéséről Egyezményének 5. illetve 1. cikkének együttes olvasata.

A fenti logikára épül a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Európai Keret-egyezmény 4. cikk. 2. bekezdése is, amely megerősíti a pozitív intézkedések hozatalának szükségességét annak érdekében, hogy a kisebbséghez tartozó személyek a többséghez tartozókkal teljes egyenlőséget élvezzenek a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén, tekintettel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos

<sup>11</sup> Például A faji diszkrimináció valamennyi formájának megszüntetéséről szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke.

körülményeire. E cikk jól láthatóan csupán személyekről, nem pedig a kisebbségek kollektív jogairól szól, és nem szükségképpen utal a képviselő megteremtésére.

Többet jelent azonban Keretegyezmény 15. cikke, amely szerint „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőben – való részvételhez szükségesek.” E rendelkezés tehát szintén a kisebbséghez tartozó személyek egyéni jogairól szól, azonban burkolt formában - legalábbis alternatívaként – magában hordozza a képviselői elvet. Ami ugyanis a közügyekben, illetve a kisebbségi ügyekben való részvétel jogát illeti, az a modern demokráciákban főszabály szerint képviselői úton valósul meg: A közügyekben való általános részvétel joga jelentheti csupán azt is, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek a többi választópolgárral azonos politikai jogai vannak. Az őket érintő közügyekben való részvétel kiemelése viszont arra utal, hogy ennek megvalósítására az általános állampolgári jogokon kívüli egyéb mechanizmusok is szükségesek. Ezek lehetnek egyrészt a közvetlen demokrácia körébe tartozó eljárások is, így nem zárható ki, hogy egy adott állam e rendelkezést olyan módon biztosítja, hogy a kisebbségeknek népi kezdeményezés útján törvénykezdeményezési jogot, vagy éppen népszavazás útján vétőjogot ad az őket érintő rendelkezés tárgyában. Másrészt viszont a képviselői elv is felmerül e rendelkezés végrehajtására.

Ugyanezen elv alapján merülhet fel a képviselő fogalma Nemzeti, Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségek Jogairól Szóló ENSZ-deklaráció kapcsán. A Deklaráció 2. cikke ugyanis rögzíti a kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételre valamint az adott kisebbséget illetve az általuk lakott területet érintő központi és helyi intézkedésekben, az adott állam törvényeivel összhangban.

A kötelező erővel nem bíró nemzetközi dokumentumok a területi autonómia lehetőségét említik, mint a kisebbségeknek az őket érintő közügyekben való részvételének módját, azonban a képviselő egyéb formáiról ezek sem mondanak többet.

Így az EBESZ Koppenhágai dokumentuma szerint a részes államok kötelesek tiszteltetben tartani a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben, így a kisebbségi identitásuk védelmével és fejlesztésével kapcsolatos ügyekben való hatékony részvételhez.<sup>12</sup> Ehhez kapcsolódóan a területi autonómia lehetőségét említi.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűléseinek kisebbségi tárgyú ajánlásai<sup>13</sup> közül az 1134-es illetve az 1201-es számú ajánlás tartalmaz a kisebbségek képviselője vonatkozásában rendelkezéseket. Az 1134-es ajánlás a kisebbségek azon jogát rögzíti, hogy részt vegyenek az identitásuk megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatos döntések meghozatalában és végrehajtásában. Az 1201-es számú ajánlás pedig a helyi autonómiaformák lehetőségét említi a kisebbségi többségű régiókban.<sup>14</sup>

Az eddig idézett nemzetközi dokumentumok tehát csupán általánosságban utaltak a kisebbségek képviselőjére, illetve a területi autonómia lehetőségét nevesítették. A ki-

<sup>12</sup> Par.35.: „The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities.”

<sup>13</sup> 1134-es számú ajánlás, 1177-es számú ajánlás, 1201. számú ajánlás.

<sup>14</sup> Art.11: „In the regions where they are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status matching the specific historical and territorial situation in accordance with the domestic legislation of the state.”

sebbségek országgyűlési képviselőtét nevesítő rendelkezést azonban egyik sem tartalmazott.

Unikum ilyen szempontból az ún. Lund-deklaráció,<sup>15</sup> amelyet 1999-ben, a svédországi Lund városában, az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának kezdeményezésére szervezett konferencia záródokumentuma. E dokumentum a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételének biztosítására tartalmaz ajánlásokat. Kifejezetten nevesíti az országgyűlésben illetve a központi kormányzatban való kisebbségi részvételt, illetve alternatívákat fogalmaz meg ennek megvalósítására (6–10. pont). Ezen ajánlásokra a későbbiekben is fogok majd utalni. A Lund-ajánlások azonban nem bírnak kötelező erővel, valójában egy szakértői csoport munkájáról van szó, amely iránymutatásul szolgál az államoknak a kisebbségi képviselet megvalósítására.

*Megállapítható tehát, hogy olyan nemzetközi kötelezettség, amely kifejezetten előírná a kisebbségek parlamenti képviseletét, nincs. A kisebbségek közügyekben való részvételének biztosítására vonatkozó, igen tágan megfogalmazott kötelezettségeknek pedig Magyarország a kisebbségi önkormányzati rendszerrel – legalábbis formálisan – eleget tett.*

### *III. Van-e belső jogi kötelezettség a kisebbségek parlamenti képviseletének megvalósítására?*

Némileg furcsának tűnhet e kérdés felvetése-felelevenítése egy olyan téma kapcsán, amelynek megvalósítási törekvései évtizedes múltat tekintenek vissza. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletével, annak szükségességével és megvalósítása módjával kapcsolatosan a rendszerváltás óta folyamatosan születnek kérdések és válaszok. Mindmáig nincs azonban gyakorlatban működő és létező országgyűlési képviselete a kisebbségeknek. E kérdés kapcsán már oly régóta folynak viták a közélet és a tudomány színterén, hogy idővel már akkor is keletkezett volna valamiféle becsületbeli kötelezettség a szabályozásra, ha konkrét jogi kötelezettség nem lenne.

A téma kapcsán folytatott viták, ezek során felmerült szempontok pedig időnként valóban azt a látszatot keltik, mintha a kérdéstről való gondolkodás a konkrét (bár valóban igen régi) alapok figyelembe vétele nélkül történne. Így például amikor valaki a kisebbségek országgyűlési képviseletének szükségtelensége, más jogintézményekkel történő kiválthatósága mellett érvel,<sup>16</sup> úgy tűnik, nem vet számot azzal, hogy a kisebbségi képviselet biztosítása esetleg alkotmányból eredő kötelezettség, amelyet nem lehet olyan egyszerűen, pragmatikus szempontok alapján figyelmen kívül hagyni. Azaz azzal, hogy bármilyen, gyakorlati szempontból esetleg célszerűbbnek tűnő jogintézmény is válthatná esetleg ki a parlamenti képviseletet, ez a létező jogi alapok mellett csupán elméleti lehetőségként merülhet fel. Vagy pedig a meglévő alapok megváltoztatása szükséges.

Ez a rész arra tesz kísérletet, hogy tisztázza a gondolkodás jelenleg érvényes, tényleges kereteit – azt, hogy van-e, és ha igen, milyen szintű és tartalmú jogi kötelezettség a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósítására. A vizsgálódás – rendszerváltást követő magyar helyzetre tekintettel – történeti dimenzióban

<sup>15</sup> The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life.

<sup>16</sup> Ezt az álláspontot képviseli például PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: Képviselet vagy etnikai balansz. *Parlamenti Levelek* 7/1999. 21–27. p.



történik, így a jogi alapot szolgáltató szabályozás változásait tekintem át. Kizárólag a tárgyasult, jogszabály-formát öltött rendelkezésekkel foglalkozom, azaz nem érintem a háttérben húzódó pártpolitikai küzdelmeket és csatározásokat. Nem érintem az ezek eredményeképpen törvényjavaslatok illetve módosító indítványok formájában megjelent, ám érvényes jogszabályi formát nem öltött rendelkezéseket sem. Ezeket ugyanis már számos kitűnő munka<sup>17</sup> dokumentálta, ismertetésük ehelyütt felesleges, és csupán eltevelné a figyelmet a szabályozástörténet lényegéről: a jelenleg létező jogi alapok létének illetve mibenlétének tisztázásáról.

### *1. Az 1989-90-es események, avagy minden kezdet nehéz...*

A teljesség kedvéért érdemes megemlíteni, hogy a rendszerváltást megelőzően gyakorlatilag létezett valamiféle kisebbségi képviselő az Országgyűlésben – mivel az országos listán helyet kapott 1–1 kisebbséghez tartozó személy, akik így –alternatíva hiányában rendre mandátumhoz is jutottak.<sup>18</sup> Ez a mandátum azonban – a többi képviselői mandátumhoz hasonlóan – csupán szimbolikus jelentéssel bírt.

A rendszerváltás után felvették az Alkotmányba a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait, beiktatták a 68. §-t, amely csupán két bekezdést tartalmazott, és a következőket mondta ki:

„(1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”

Az Alkotmány 68. §-nak akkori szövegét így, önmagában értelmezve tehát nem állapítható meg a kisebbségek parlamenti képviselője biztosítására vonatkozó jogi kötelezettség.

Az 1990. évi XVI. törvény azonban beiktatott egy új, harmadik bekezdést, amely az első két bekezdés változatlanul hagyásával a következőket állapította meg:

68. § „(3) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőit az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviselőire – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.”

E rendelkezéssel tehát alkotmányos kötelezettség keletkezett a kisebbségek parlamenti képviselőjének biztosítására, illetve annak módjára nézve is alkotmányos szintű útmutatást találunk. Nem véletlenül, hiszen még aznap elfogadták az 1990. évi XVII. törvényt, amely kooptálás útján rendezi a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőit. A rendszer lényege a következő volt: a kisebbségek képviselőit a megalakulását követő 30 napon belül az Országgyűlés maga választja meg, a frakciók illetve a függetlenek által delegált tagokból álló jelölőbizottság javaslatára. A kisebbségek ér-

<sup>17</sup> Ilyen munkák például BORÓK GYÖRGY: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőjének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1998/4. 68–84. p.; KÉKÜTI ÁKOS: Konceptiók a kisebbségek parlamenti képviselőjéről a rendszerváltás óta. *Parlamenti Levelek*, 4–5/1998. 47–50. p.; VÁRFALVI ATTILA: A nemzetiségek képviselője a magyar Országgyűlésben. *Társadalmi Szemle*, 1995/7. 57–66. p.

<sup>18</sup> Lásd Kilényi Géza: *Alkotmányjogi szakvélemény a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőjéről*. Budapest, 1999. október 10. kézirat, 1. p.

dekképviseleti szerveit véleményezési jogkörrel ruházta fel a törvény – a jelölőbizottság javaslatlétel előtt köteles volt kikérni a véleményüket.

E törvény illetve az Alkotmány előbb idézett szövege azonban nem sokáig volt hatályban<sup>19</sup> – az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvény új (3) és (4) bekezdéssel színesítette a 68. §-t:

68. § „(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők szavazatának kétharmada szükséges.”

A szöveg ilyen módon történő dekonkretizálására több magyarázat lehetséges: lehet, hogy a jogalkotó eleve letett a kisebbségek parlamenti illetve helyi képviselétének megvalósításáról, de valószínűbb, hogy csak a konkrét megvalósítás mikéntjében bizonytalanodott el, így általánosabb normaszöveget fogadott el, hogy nagyobb mozgástérre tegyen szert. Kimondatlanul ugyan, de nagyon fontos következménye lett a módosításnak, hogy *az országgyűlési illetve a helyi képviselet ezzel hallgatólagosan akár egymás alternatívájává is válhattak*. Valamiféle képviselet biztosítása tehát továbbra is kötelező volt az Alkotmány alapján, ennek mikéntje vonatkozásában azonban szabad kezet kapott az Országgyűlés.

Az Alkotmány 68. §-ának utolsó módosítása szintén 1990-ben, az LXIII. törvény útján történt, amikor a fenti (3)–(4) bekezdések közé új (4) bekezdést iktatott be a jogalkotó, amely kimondja, hogy „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

E rendelkezés valós jelentése-jelentősége igen érdekes kérdés: Kilényi<sup>20</sup> szerint a kisebbségi önkormányzatok rendszerére vonatkozó rendelkezés akár az Alkotmány 68. § (1) illetve (3) bekezdése további kifejtésének, végrehajtásának is minősülhet: a kisebbségi önkormányzati rendszer által válnak részesévé a kisebbségek a nép hatalmának illetve valósul meg képviselétük. Logikai úton értelmezve a 68. § szövegét, a későbbi fejleményektől eltekintve valóban mondhatjuk, hogy a kisebbségek képviselétének megvalósítása a kisebbségi önkormányzati rendszeren keresztül történik. Azonban az (1) bekezdést csak igen áttételes módon hajtja végre az önkormányzati rendszerről szóló rendelkezés. A kisebbségi önkormányzati rendszer ugyanis jelen formájában lényegében személyi alapokon nyugvó kulturális autonómia-formát valósít meg, amely főként a kisebbségek kultúrájával, oktatásával kapcsolatos (azaz a többséget nagyrészt nem érintő) kérdésekben ad szabad kezet a kisebbségi közösségeknek. (Kivéve az előzőekben már tárgyalt települési kisebbségi önkormányzatok intézményét, amelyek a kisebbségi illetve települési önkormányzati hatáskörök együttes birtokosai.) Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy a kisebbségek a nép hatalmának részesei, azaz államalkotó tényezők. *Igy tehát a kisebbségi önkormányzatoknak csupán azon funkciói minősülhetnek e rendelkezés végrehajtásának, amelyek a kisebbségek speciális érdekeit az egész (helyi vagy országos) közösséggel kapcsolatos döntésekben jelenítik meg.* Ezek pedig a véleményezési, egyetértési hatáskörök.

Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy 1990-ben, amikor az Alkotmány 68. §-ának hatályos formája kialakult, a kisebbségi önkormányzatok rendszere csupán deklaratív, megvalósítandó tényként, azaz tartalmát tekintve üres jogintézményként

<sup>19</sup> Hatálya: 1990. III.12 – 1990. VI. 24.

<sup>20</sup> KILÉNYI GÉZA: i. m. 15. p.

létezett.<sup>21</sup> Így aztán a kisebbségi önkormányzati rendszer elvileg teljes mértékben alkalmas lehetett volna a 68. § (1) bekezdésében foglaltak megvalósítására.

Újabb, „megvalósítás-gyanús” jogintézményre bukkanunk a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 12. § (5) bekezdésében, amely a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi szószólójáról rendelkezik, e jogintézmény konkrét tartalmának meghatározását a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény hatáskörébe utalva. Kilényi szerint elvileg e rendelkezés is minősülhetett volna az Alkotmány 68. § (1) illetve (3) bekezdéseiben foglaltak végrehajtásának.

## 2. Az Alkotmánybíróság 1991–92-es határozatai

Az Alkotmánybírósághoz egy országgyűlési képviselő beadvánnyal fordult, amelyben kérte egyrészt az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének értelmezését, másrészt pedig azt, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést, mivel a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőihez való jogát biztosító törvény annak ellenére nem készült el, hogy erre jogszabály konkrét határidőt írt elő.<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság indítványozói jogosultság hiányára (azaz formai okokra!) hivatkozva az Alkotmány értelmezését visszautasította. A mulasztás megállapítására vonatkozó indítvány tekintetében pedig felfüggesztette az eljárást 1992. január 1-ig, azzal az indokolással, hogy az Országgyűlés elnöke illetve az igazságügy-miniszter nyilatkozata szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény kidolgozása folyamatban volt.<sup>23</sup>

E végzés értelmezése során az alábbi következtetések vonhatók le:

Az Alkotmánybíróság e végzésében teljes mértékben nyitva hagyja az utat a jogalkotó előtt a képviselő mikéntjének meghatározására. Nem mondja ki ugyanis, hogy milyen képviselői formával minősülne végrehajtottnak a 68. § (3) bekezdés. *Így nem zárható ki, hogy a papíron már 1990 óta létező, azonban konkrét jogosítványokkal még nem rendelkező kisebbségi szószóló intézménye illetve az alkotmányos felhatalmazás formájában létező kisebbségi önkormányzati rendszer – konkrét megvalósulásuk esetén – kimerítenék a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőihez való jogát.*

A szószóló jogállását illetve a kisebbségi önkormányzatok rendszerét szabályozó törvény azonban az Alkotmánybíróság által előírt határidőn belül sem született meg, így a felfüggesztett eljárást az Alkotmánybíróság lefolytatta. Az ennek nyomán hozott határozat<sup>24</sup> megállapította a mulasztás útján elkövetett alkotmánysértést – méghozzá az Alkotmány 68. § egésze vonatkozásában, a rendelkezések között levő szoros összefüggésre hivatkozva. A szoros összefüggés kifejtése során azonban az Alkotmánybíróság – *akárva-akaratlanul – de mégis értelmezi valamiképpen a kérdéses rendelkezéseket.*

E határozatáig ugyanis az Alkotmány 68. § akár minősülhetett úgy is, mint valamiféle kisebbségek státuszát meghatározó „mini-statutum”. Ebben az értelmezésben az (1) bekezdés deklarálja a kisebbségek jogi státuszát – részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Tehát: elismerjük, hogy léteznek, ugyanúgy, mint a többség. (A nómum a

<sup>21</sup> A kisebbségi önkormányzati rendszer valós tartalmát a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvénnyel, illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1994. évi LXIII. törvénnyel történő módosításával nyert.

<sup>22</sup> Az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény 39. § (2) bekezdése ugyanis kimondta, hogy a Kormány köteles az Alkotmány rendelkezéseit konkretizáló törvényjavaslatokat 1990. szeptember 31-ig az Országgyűlés elé terjesztetni. (814/E/1991 AB végzés).

<sup>23</sup> 814/E/1991 AB végzés (1991. július 8.)

<sup>24</sup> 35/1992 (VI. 10.) AB határozat.

rendszer váltás előttiekhez képest: nem akarunk asszimilálni, elismerjük a tényleges különbségeket, de ebből senkinek nem származhat hátránya – részesei a nép hatalmának.) A következő bekezdések pedig sorban kifejtik, hogy e létező és a többséggel egyenlő közösségeknek milyen speciális jogaik vannak, illetve hogy ezeket milyen formában (kétharmados törvény) szükséges szabályozni.

Az Alkotmánybíróság azonban némileg túlmént ezen a szorosan szöveghez kötött értelmezésen, amikor kimondta: „Az Alkotmánynak az a megállapítása, amely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknak ismeri el, a kisebbségek jogainak szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”

Az utolsó mondat értelmezése során a következőt állapíthatjuk meg :

Az Alkotmánybíróság elveti a 68. § (1) deklarációként történő értelmezését, azaz azt, hogy e bekezdés annak a kinyilvánítására szolgál, hogy a kisebbségek ugyanúgy részesednek a hatalomgyakorlásban, mint a többség, azaz ugyanúgy rendelkeznek aktív illetve passzív választójoggal stb... *Azaz az államalkotó tényezői mivolt nem létező tény, hanem a következő bekezdések, különösen pedig a képviselet megvalósításával beteljesülő cél.*

A határozat ezután áttér a helyi szószóló intézményére, kiemelve, hogy a jogait részletesen szabályozó törvény elfogadására a határozat hozatalának időpontjáig nem került sor.

Ezután a határozat valóban dodonaivá válik: kimondja, hogy „A nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviseletének törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon.” A következő mondatban pedig a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás hiányát rója fel a jogalkotónak.

Azaz, két konkrét mulasztást említ, és szolidan közéljük ékelve „általános képviselettel” kapcsolatos mulasztásról szól – tökéletesen homályban hagyva a kérdést, hogy a két jogintézmény törvényi szabályozása mennyiben lenne elegendő az általános képviselet megfelelő biztosítására. Ez a némiképp általános fogalmazásmód azonban „menthető” – az Alkotmánybíróság nehezen tudott volna állást foglalni két olyan jövőbeni jogintézmény megfelelő voltáról, amelyek leendő tartalmáról szinte semmit sem tudott. *Nem zárta azonban ki azt a lehetőséget, hogy e két jogintézmény törvényi szabályozásával a mulasztás – legalábbis a képviselet tekintetében – megszűnik.*

Így aztán teljes szabadságot hagyva a jogalkotónak kiemelte, hogy „A törvényalkotó szabadságában áll, és annak mérlegelése alá tartozik, hogy jogalkotói feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz eleget.” Tehát a jogalkotó tartalmi és formai szempontból ismét szabad kezét kapott a mulasztás orvoslására, két korlátozással: tartalmi szempontból „az Alkotmánynak megfelelő mód és mérték”, formai szempontból pedig a kétharmados törvény követelményét kellett szem előtt tartania.

### 3. Az 1993–94-es fejlemények

Az Alkotmánybíróság által 1992-ben olyannyira hiányolt törvény végül 1993-ban született meg. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) tartalmazza a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat,

illetőleg a kisebbségek helyi szöszlőjének jogosítványairól is szól. E két konkrét mulasztás orvoslása mellett további, „bónusz” rendelkezéseket is tartalmaz a kisebbségek képviselője ügyében: lehetővé teszi egyrészt a kisebbségi jelöltek kedvezményes, teljes értékű mandátumhoz jutását, másrészt pedig a 20. § (1) bekezdésében deklarálja az Országgyűlési képviselőhez való jogot – külön törvényre utalva a kérdés rendezését. E külön törvény pedig (azóta is) várat magára.

Az Alkotmánybíróság viszont hamarosan ismét nyilatkozni kényszerült az Alkotmány 68. §-a kapcsán. Egy indítványozó ugyanis arra való hivatkozással kérte az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (Vjt.) alkotmányellenességének megállapítását, hogy az nem tartalmaz megfelelő szabályozást a 68. § (1) bekezdésében foglaltak végrehajtására.

Az Alkotmánybíróság ezen indítványt ítélt dologként elutasította,<sup>25</sup> rendkívül sok kritikát kiváltva ezzel alkotmányjogászai körökben. *Nézzük azonban a végzés érvrendszerét.*

Az Alkotmánybíróság visszautal 1992-es határozatára, amikor leszögezi, hogy abban nem kötötte ki, hogy a kérdés a Vjt. keretei között kellene rendezni, csupán azt, hogy kétharmados törvény formájában kell szabályozni a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait. Visszautal arra is, hogy e határozatában azt is kimondta, hogy a jogalkotó akár egy, akár több törvény megalkotásával eleget tehet e kötelezettségének. Hivatkozik továbbá a Nektv. 20. § (1) bekezdésére, amely egyértelműen kimondja, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselőjét külön törvény fogja rendezni. E törvény viszont nem született meg. (Innentől az Alkotmánybíróság az érdekeltek fantáziájára bízta, hogy hogyan jut el a parlamenti képviselőre vonatkozó indítvány ítélet dologként történő elutasításáig. Valahogy így lehetett:) Láthatóan az Országgyűlés, élve a felkínált lehetőséggel, azt a megoldást választotta, hogy több törvény útján rendezi a kérdést. Ez az egyik, az Alkotmány 68. §-ban foglalt rendelkezéseket végrehajtó törvényből, a Nektv.-ből kiderül. *A jogalkotó eszerint csupán az egyik törvényt alkotta meg a kisebbségi jogok tekintetében – a másikkal, saját bevallása szerint -adós maradt.* Így az Alkotmány 68. §-a tekintetében már megállapított mulasztás még nem hárult el teljesen. Így értelmet nyer az indítvány ítélt dologként történő elutasítása, azonban mégsem pontos, bár nem alaptalan az a megfogalmazás, amely szerint: „...az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányesértést már megállapította.”

Emellett (a teljes igazság részeként) megalapozottnak tekinthető azon álláspont is, amely szerint az Alkotmánybíróság 1994-es végzésének alapja az Országgyűlés önkötelezése, amely a Nektv. 20. §-ában jelenik meg. Ez az önkötelezés azonban nem önmagában véve szolgál a végzés alapjául, hanem a fentiek szerint logikusan illeszkedve az Alkotmánybíróság 1992-ben megkezdett gondolatmenetébe. Tehát az Alkotmánybíróság ezúttal nem pontatlan-gondatlanul, hanem következetesen és logikusan járt el.

*Azaz arra a kiindulópontként feltett kérdésre, hogy van-e jogi kötelezettség a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőjének rendezésére, a válasz az, hogy van. Az, hogy e kötelezettség mennyiben alkotmányos szintű, már vitathatóbb.* Hiszen az Alkotmánybíróság 1992-ben gyakorlatilag a jogalkotóra bízta, hogy találja ki, mivel és hogyan lehetne kitölteni a 68. § által meghatározott kereteket. Az Országgyűlés pedig teljes mértékben élve a tartalmi és formai szabadsággal „mondott egy nagyot és nem

<sup>25</sup> 24/1994. (V. 6.) AB végzés.

valósította meg”. Az Alkotmánybíróság pedig gyakorlatilag az Országgyűlés által írt „láthatatlan alkotmányt” kéri számon az Országgyűlésen.

E gyakorlat ugyan nem jellemző, azonban a lehető legkövetkezetesebben megfelel a hatalommegosztás eszméjének. Magyarországon az alkotmányozó hatalom az Országgyűlés, úgy illik tehát, hogy a „láthatatlan alkotmányt” is az Országgyűlés alkossa. Az Alkotmánybíróság ez esetben nem tesz mást, mint szigorú következetességgel őrökdi az alkotmányosság tiszteletben tartásán. Ez az igazi „parlamentari törvénybarát”<sup>26</sup> alkotmánybíróság.

Hogy ez hosszú távon hasznos és hatékony lenne-e, az kérdéses. A másik dolog pedig, amit nem szabad elfelejteni, hogy a magyar Alkotmánybíróságra nemigen jellemző ez a visszafogott, tisztán jogpozitivistáhozállás. Így aztán felmerülhet a gyanú, hogy lehet, hogy az 1994-es végzés nem volt más, mint rendkívül törvénytisztelő formába bújtatott aktivizmus.

Mindez persze nem egyéb, mint spekuláció. A tény azonban, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselőinek biztosítására jogi kötelezettség van – törvényi szinten mindenképpen, alkotmányos szinten talán. Emellett viszont ahogy az idő telik, úgy válik egyre erősebbé a sokat emlegetett politikai kötelezettség. Annyiszor emlegettük, annyszor próbáltuk és próbáljuk megvalósítani a kisebbségek országgyűlési képviselőit ma is, hogy erről egyszer csak letenni, és a Nektv. 20. § (1) bekezdését hirtelen hatályon kívül helyezni önmagunk és mások előtt is igen kínos lenne.

Érdeemes viszont megnézni – továbbra is a szigorú jogi kötelezettségek talaján maradva –, hogy találunk-e valamiféle jogszabályi útmutatást arra nézve, hogy milyen tartalmi illetve formai követelményeknek kell megfelelnie a kisebbségek leendő országgyűlési képviselőinek.

#### *IV. A kisebbségek országgyűlési képviselőivel kapcsolatos, jogi jellegű tartalmi és formai követelményekről*

##### *1. Alkotmányos szintű követelmények*

Általánosságban leszögezhetjük hogy ezzel ellenkező szabály hiányában a kisebbségek képviselőinek megválasztására is irányadónak kell tekinteni a választójog alkotmányos alapelveit: az általánosságot, egyenlőséget, közvetlenséget és titkosságot. A kisebbségek országgyűlési képviselőit rendezni kívánó tervezetek azonban szükségképpen az általánosság és egyenlőség, esetlegesen a közvetlenség elve alól történő kivétellel vagy legalábbis ezen elvek valamelyike relatív sérelmével járnának. Az Alkotmánybíróság egy határozatában<sup>27</sup> alapos okkal megengedhetőnek tekintette az eltérést ezen elvektől, bár természetesen csupán igen erős elvi indokkal. Így a kérdés rendezése lehetséges – egy leendő szabályozást csak annyiban kötnek ezen alapelvek, hogy *átgondoltan, szükség szerint alkotmányi szinten rendezni kell a kialakítandó szabályozás viszonyát a választójog alapelveihez*. (És természetesen csak a szükséghez képest történő eltérés lesz megengedett.)

<sup>26</sup> Az alapjogi bíráskodás koncepciói Pokol Béla kategorizálásában: parlamenti törvénybarát; az alapjogi dogmatika híve; aktivista alapjogász. Bővebben lásd POKOL BÉLA: *A jog elmélete*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 108–110. p.

<sup>27</sup> 6/1991. (II. 28.) AB Határozat.

## 2. Törvényben meghatározott követelmények

Mivel a Nektv. 20. § (1) bekezdésében hivatkozott külön törvény máig nem született meg, konkrétan a kisebbségi képviselettel kapcsolatosan nincs törvényi szabály. Illetve Kilényi Géza logikai értelmezés útján, a Nektv. szerkezetéből következő implicit szabályra hívja fel a figyelmet: Alapvetően elveti azt a megközelítést, amely szerint a Nektv. 20. § (1) bekezdése nem arra irányul, hogy a kisebbségeket kedvezményezett formában juttassa mandátumhoz, csupán annak deklarálása, hogy az általános szabályok szerint ugyanúgy joguk van az országgyűlési képviselethez, mint másnak. Ha ugyanis a törvényhozó csupán erre gondolt volna, ehhez nem lett volna szükség egy külön bekezdés megalkotására. Ennél is továbblépve – érvel Kilényi –, a magyar kisebbségvédelmi rendszer keretei között vizsgálva a kisebbségek országgyűlési képviseletét még egyértelműbbé válik, hogy az csupán kedvezményes mandátumjutással valósulhat meg.<sup>28</sup>

Ezen „előkérdést” Kilényi valószínűleg csupán a teljes korrektség kedvéért vizsgálhatta – ugyanis az *Alkotmánybíróság 1994-es, az országgyűlési képviselet hiányát sérelmező indítványt ítélte dologként elutasító végzése eleve kizárta a 20. § (1) bekezdésének deklaratív értelmezését*. Ha ugyanis elfogadta volna ezt a megközelítést, az indítványt megalapozatlanként utasította volna el, arra hivatkozva, hogy a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítására az általános keretek között került sor.

Kilényi azonban ennél jóval továbbmegy,<sup>29</sup> és törvényi alapokon foglal állást abban a kérdésben, hogy a leendő kedvezményes mandátum teljes jogú, illetve ehhez képest csekélyebb értékű legyen. Szerinte ugyanis a Nektv. belső logikájával kizárólag a teljes értékű mandátum fér össze. Ennek indoka a következő: a Nektv. a helyi önkormányzatok képviselőtestületei vonatkozásában létrehozta a kedvezményes mandátumszerzés intézményét a kisebbségi jelöltek vonatkozásában. Ezzel – Kilényi véleménye szerint – alapvetően meghatározta a „képviselet” fogalmának jelentését nem csupán a Nektv., de az Alkotmány 68. § (3) bekezdése vonatkozásában is! Érvelése szerint: „A jog egy tekintetben pontosan ugyanolyan, mint a matematika: egy adott rendszerösszefüggésen belül ugyanazt a fogalmat csak egyféle értelemben használhatja. (Ha nem ezt tenné, a jogrendszeren belül kaotikus zűrzavar és teljes jogbizonytalanság alakulna ki.)”<sup>30</sup> Azaz Kilényi a képviselet tartalma kapcsán törvényi követelményt vél felfedezni: a teljes jogú, a többi képviselővel azonos jogkört magában foglaló mandátum követelményét.

Az az érdekes helyzet áll ezen érvek kapcsán elő, hogy amennyiben azok egy alkotmánybírósági határozatban szerepelnének, úgy erga omnes, vitathatatlan és betartandó követelményként jelennének meg a jogalkotó előtt. Jelen formájukban viszont csupán megfontolandó szempontok – törvényerejűnek csupán akkor minősülnek, ha a jogalkotó ezt így kívánja.

A továbbiakban érdemes megnézni, hogy az Alkotmánybíróság, amely az eddigi határozataiból láthatóan tagadhatatlanul kulcsfontosságú szerepet tölt be e kérdés kapcsán, további határozataiban ad-e valamiféle útmutatást a képviselet mikéntje kapcsán.

<sup>28</sup> KILÉNYI GÉZA: i. m. 17. p.

<sup>29</sup> Uo. 22. p.

<sup>30</sup> Uo. 22. p.

## 3. Az Alkotmánybíróság útmutatásai

Az Alkotmánybíróság az előzőekben említettekén kívül mindössze két döntésében foglalkozik az Alkotmány 68. §-ának a kisebbségek országgyűlési képviseletét is érintő vetületével. Mindkét határozat a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának indítványa kapcsán született.

Az egyik indítványában<sup>31</sup> a kisebbségi ombudsman a Vjt. azon rendelkezéseinek<sup>32</sup> alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését kérte, amelyek a területi illetve országos listáról történő mandátumszerzés feltételül a leadott szavazatok bizonyos százalékanak megfelelő küszöböt állítanak. E rendelkezések alkotmányellenességét az indokolja, hogy nem csupán a többségi választópolgárookra, hanem a kisebbségekre is megkülönböztetés nélkül vonatkoznak. A kisebbségi biztos álláspontja szerint a választási küszöbök voltaképpen a választójog egyenlőségét jelentő főszabály alóli kivételt jelentik, amelyek alkotmányos indoka a demokratikus akaratképzés működőképességének biztosításában rejlik.<sup>33</sup> Azaz az Országgyűlés döntésképesége olyan érték, amely megelőzi a csekély társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok által képviselt társadalmi érdeket. E kivételes szabály azonban a kisebbségi pártok, szervezetek vonatkozásában két irányból is indokolatlan, tehát alkotmányellenes. Egyrészt a kisebbségek kis létszámukból adódóan e küszöb hiányában sem jelennének meg olyan mértékben az Országgyűlésben, hogy annak stabil és hatékony működése ezzel veszélybe kerülhetne. Sőt, ugyanezen okból e küszöb a kisebbségiként induló pártokat és szervezeteket eleve, teljes mértékben kizárja a listáról történő mandátumszerzés lehetőségéből. Másrészt pedig a kisebbségi biztos álláspontja szerint eleve nem tehető egyenlőséggel a csekély társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok illetve a kisebbségi pártok által megjelenített alkotmányos érdek közé. Az ilyen módon történő azonos bánásmód tehát az esélyegyenlőség biztosításának az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzített követelményét sérti. Ez utóbbi ugyanis állami kötelezettségként rögzíti az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó állami intézkedések megtételét a jogegyenlőség megvalósulása érdekében.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában kifejtette, hogy a választójogi törvény szempontjából az esélyek egyenlősége nem jelent mást, mint azt, hogy a választásokon indulni kívánóknak az állam azonos feltételeket biztosít. A kisebbségi biztos viszont indítványában felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy a formálisan egyenlő feltételek ellenére sem lehet esélyegyenlőségről beszélni akkor, ha a kifejezetten kisebbségi érdekeket képviselő pártoknak ugyanolyan társadalmi támogatottsággal kell rendelkezniük, mint a politikai preferenciák alapján kialakított pártoknak.

Az Alkotmánybíróság a kisebbségi biztos indítványát megalapozatlanként elutasította.<sup>34</sup> A határozat a hátrányos megkülönböztetést jelző érvekre ismét a formális diszkrimináció-felfogás talaján állva reagál. Leszögezi ugyanis, hogy a hivatkozott rendelkezések nem tesznek különbséget választópolgárok illetőleg pártok között azok nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozása alapján. Ebből következően nincs olyan csoport, amely hátrányos megkülönböztetést szenvedne el a listás mandátumszerzés kapcsán. Az Al-

<sup>31</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának indítványa jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására 1999. dec. 23. Kézirat.

<sup>32</sup> 1989. évi XXXIV. törvény 8. § (5) bekezdése. 9. § (5) bekezdése, 4. számú melléklet IV. pontja.

<sup>33</sup> Vö. 3/1991. (II. 7.) AB határozat.

<sup>34</sup> 1040/B/1999. AB határozat.



kormánybíróság tehát nem tágit a formai diszkrimináció-felfogástól, makacsul hajtogatja, hogy a diszkrimináció differentia specificája a megkülönböztetés, teljesen figyelmen kívül hagyva azon tételt, hogy a ténylegesen különböző helyzetben levő személyek illetve csoportok azonosként történő kezelésével is megvalósulhat a hátrányos megkülönböztetés – csupán annak rejtett, közvetett formája. Ez a megközelítés – lévén szó egy 2001-ben<sup>35</sup> született határozatról – egy válogatott tudósokból álló testület részéről még akkor sem igazán menthető, ha a diszkrimináció közvetett voltára erre nem hívja fel a figyelmüket az indítványozó. Lévén, hogy az Európai Bíróság már 1984-ben a következőképpen definiálta a tiltott diszkriminációt: „ha hasonló vagy összehasonlítható tényállásokat különbözőképpen, illetve különböző tényállásokat azonos módon kezelnek illetve ítélnék meg úgy, hogy ez objektív okkal nem igazolható”.<sup>36</sup> Ez az értelmezés természetesen nem bír kötelező erővel a magyar Alkotmánybíróságra, azonban talán illő lett volna mégis elgondolkodni rajta. Annál is inkább, mert az ombudsman indítványa teljes mértékben a formailag azonos szabályozás mögött rejlő, következményeiben szükségyszerűen ható közvetett diszkrimináció feltárására, az „objektív ok” tagadására irányult. Az Alkotmánybíróság így ennek figyelmen kívül hagyásával csupán egyetlen dolgot bizonyított: hogy valóban független szerv, úgy dönt és indokol, ahogy akar.

Az indítvány azon részét, amelyben a kisebbségi biztos az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésére hivatkozik, igen elvágólag tárgyalta az Alkotmánybíróság. Kimondta hogy speciális intézkedésekre „senkinek sincs alanyi joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.” Némileg sarkítva ezt a mondatot úgy is lehetne értelmezni, hogy az Alkotmányban állami kötelezettségként szereplő rendelkezést az Alkotmánybíróság diszkrecionális hatalmi kegyé transzformálja. Erről természetesen nincs szó, azonban úgy érzem, az Alkotmánybíróság kicsit hirtelen rázta le magáról a pozitív diszkriminációnak, annak lehetőségének és indokoltságának a kisebbségek jogai kapcsán történő értelmezését. Ha ugyanis egybevetette volna az indítványban szintén említett 68. § rendelkezéseivel az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését, el kellett volna ismernie, hogy az Alkotmány 68.§ egésze arra épül, hogy a kisebbségek számára speciális jogokat biztosít. E jogok biztosítása pedig elvileg megvalósulhat speciális, külön szabályok alkotásával valamint az általános szabályoktól való kedvezményes eltérés útján is. Igaz tehát az, hogy pozitív diszkriminációra (azaz az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekre) sem általánosságban, sem pedig a kisebbségek képviselőjéhez juttatása kapcsán nincs kötelezettség, ám ez is lehetséges módja lenne e jogok megvalósításának. Természetesen az Alkotmánybíróság nem köteles arra, hogy ilyen megfontolásokat részletesen kifejtse, bár az indokolás talán éppen ilyen gondolatmenetek számára is megfelelő színtérül szolgálja.

Végkövetkeztetésében az Alkotmánybíróság a következő kulcsfontosságú megállapításra jut:

„Az Országgyűlés a kisebbségek számára a képviselőket más, alkotmányos módon is biztosíthatja.” Tehát: továbbra is minden út nyitva áll a törvényhozó előtt.

A kisebbségi biztos másik indítványában<sup>37</sup> az Alkotmány 68. § (1) bekezdésének, azaz a kisebbségek „államalkotó tényező” – mivoltának értelmezését kérte – hiába. Az Alkotmánybíróság ugyanis arra hivatkozva utasította el az indítványt, hogy konkrét

<sup>35</sup> 2001. december 17.

<sup>36</sup> Sermide SpA v. Cassa Conmaglio Zuccheri and Others, 106/83. sz. ügy, ECR (1984) In. KIRÁLY MIKLÓS: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996.

<sup>37</sup> 1999. december 22. Kézirat.

alkotmányjogi probléma hiányában az értelmezésre nincs hatásköre – az már törvényhozási kompetenciába tartozik.<sup>38</sup> Így hát az Alkotmánybíróság mérsékelt, jogpozitivistá színben mutatkozott, kifogástalanul hű maradvá saját elveihez. A parlamenti képviselet mibenlétéhez azonban ismét nem jutottunk közelebb.

A kisebbségek országgyűlési képviseletével kapcsolatosan tehát láthatóan – annak intézményesen biztosított létén, illetve a képviselet választójogi alapelvekhez fűződő viszonyának rendezésén kívül – semmiféle jogi követelmény nincs. Lássuk tehát, hogy elméleti jelleggel milyen módokon biztosítható a kisebbségek országgyűlési képviselete.

## *V. A kisebbségek országgyűlési képviseletének megoldási lehetőségei*

### *1. Képviselet az általános választójogi szabályok keretei között*

#### *A. Kedvezmények nélkül megvalósuló képviselet*

A Velencei Bizottság 2000-ben készült jelentése<sup>39</sup> a választójogi szabályozás és a nemzeti kisebbségek képviseletének összefüggéseit vizsgálta, megállapította, hogy az államok többségében a kisebbségek képviselete az általános szabályok szerint biztosított. Bár a szabályozástörténet során kiderült, hogy a hatályos magyar szabályozás nem ebbe az irányba mutat, mégis érdemes megvizsgálni, hogy elméletileg biztosítható lenne-e jelen választójogi szabályok keretei között a kisebbségek képviselete.

A hatályos magyar szabályozásban nincs olyan elem, amely kizárná a nemzeti-etnikai alapú pártok alapítását, illetve azt, hogy e pártok a többi – főként ideológiai alapon szerveződött – párttal versengjenek a mandátumokért. A demokratikus rendszerekben ez az általános megoldás, hiszen ez van összhangban a kisebbséghez tartozó állampolgárok politikai jogegyenlőségének elvével, illetve az egyesülési jog nemzetközi jog által garantált alapelveivel. A szabad pártalapítás jogát számos nemzetközi dokumentum, így az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 22. cikke, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 7. cikke, illetve az EBESZ Helsink-i záródokumentumának VI. rész 24. cikke tartalmazza. Hangsúlyozza e jogot a LUND-deklaráció 8. pontja is.

Egyes államokban, így Bulgáriában és Törökországban azonban kifejezetten tilos kisebbségi alapon szerveződő pártok létrehozása. A bolgár alkotmány az „etnikai, faji vagy felekezeti alapon” létrehozott pártokat tiltja, társadalomra veszélyesség szempontjából azonos szintre helyezve az államhatalom erőszakos megszerzésére törekvő pártokkal.<sup>40</sup> Törökországban pedig tilos a töröktől eltérő nyelven illetve kulturális alapokon szerveződő pártok létrehozása, illetve minden pártnak kötelessége tartózkodni a török nemzeti és területi egységtől eltérő ideológia hangoztatásától.<sup>41</sup> E rendelkezés alkot-

<sup>38</sup> 1041/G/1999. AB végzés.

<sup>39</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Electoral Law and National Minorities (Strasbourg, 25. January 2000) [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>40</sup> Constitution of Bulgaria (12. July 1991) Art 11 (4) „There shall be no political parties on ethnic, racial or religious lines, nor parties which seek the violent usurpation of state power.”

<sup>41</sup> BORÓK GYÖRGY: i. m. 7. p.

mány-konformitása azonban erősen kétséges.<sup>42</sup> Emellett a gyakorlatban mindkét országban működnek nemzetiségi alapon szerveződött pártok.<sup>43</sup>

A kisebbségek országgyűlési képviselete azonban nem csupán külön pártok útján, hanem az általános, ideológiai alapon szerveződött pártok keretein belül is biztosítható lehet. Ilyen esetekben a nagyobb pártok kisebbségi jelölteként is indulhatnak, illetve a kisebbségek szempontjából különösen fontos kérdéseket is befoglalnak a programjukba. Ez természetesen akkor lehetséges, ha a kisebbségek számszerű jelentősége akkora, hogy a kisebbségi kérdések zászlóira tűzése jelentős növekedést eredményezhet a párt szavazóbázisában.

*Megfelelő lélekszámú kisebbségek esetén az egyesülési jog szabad biztosítása útján illetve az általános szabályok keretein belül is biztosítható a kisebbségek parlamenti képviselete. Ez azonban egyaránt függ a nemzeti és etnikai kisebbségek lélekszámától, területi koncentrációjától illetve a választójogi szabályoktól. A választójogi szabályok ugyanis önmagukban is hatással vannak a kisebbségek képviseletére: a tömbben, koncentráltan élő kisebbségek képviselete szempontjából a többségi, a szórtan élők képviselete szempontjából pedig a minél arányosabb rendszerek a kedvezőbbek.*

Lássuk, hogyan alakul mindez Magyarországon!

Tekintettel a tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbség alacsony lélekszámára illetve arra a tényre, hogy nem kompaktan, hanem az ország területén szórtan helyezkednek el,<sup>44</sup> *egyéni választókerületben mandátumot szerezni szinte lehetetlen: az adott választókerület kisebbségi többsége és ezen kisebbség egységes kisebbségi preferenciája lenne szükséges ehhez.*

A területi illetve országos listákról való mandátumszerzés legfőbb akadálya a kisebbségi pártok vonatkozásában az 5 %-os, illetve közös vagy kapcsolt listák esetén 10 és 15 %-os választási küszöb. Ez azt jelenti, hogy az adott kisebbség által állított területi listákra leadott szavazatok országos összesítésben el kell, hogy érjék a valamennyi területi listára leadott szavazatok 5 %-át. A kisebbségekre vetítve tehát az adott kisebbség listájára kellene szavaznia a ténylegesen szavazó választópolgárok legalább 5 %-ának. A kisebbségeknek a magyar össznépességben betöltött becsült számarányait tekintve azt mondhatjuk, hogy erre – ha valamely kisebbségnek egyáltalán – akkor egyedül a cigány kisebbségnek lehetne esetleg esélye. Azonban ez is igen bizonytalan esély lenne, több okból. Egyrészt a cigánysággal kapcsolatban rendelkezésre álló „számadataink”, ha lehet, még a többi kisebbségre vonatkozó adatainknál is bizonytalanabbak, tágabb keretek között mozognak. Míg a 2001-es népszámláláson csupán 190.046 fő vallotta magát cigány nemzetiségűnek, becslések szerint 450–600.000 roma él Magyarországon, egyes vélemények szerint azonban a cigány kisebbség lélekszáma eléri a 7–800.000-t, sőt az egymilliót is. Másrészt pedig nem szabad elfelejtenünk, hogy a cigányság fiatal korösszetételű népesség, amelyet magas termékenységi és a magas halandósági ráták jelle-

<sup>42</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Electoral Law and National Minorities (Strasbourg, 25. January 2000) [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>43</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Electoral Law and National Minorities (Strasbourg, 25. January 2000) [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>44</sup> A kisebbségek lélekszáma a kisebbségi szervezetek becslése alapján: cigány: 400–600.000 fő, német: 200–220.000 fő, szlovák: 100–110.000 fő, horvát: 80–90.000 fő, román: 25.000 fő, lengyel: 10.000 fő, ruszin: 6000 fő, szerb: 5000 fő, szlovén: 5000 fő, bolgár: 5000 fő, görög: 4000–4500 fő, örmény: 3500–10 000 fő, ukrán: 2000 fő. A kisebbségek az ország kb. 1500 településén élnek, általában számszerű kisebbséget alkotva a településeken. In: *A Kormány J/1397 sz. beszámolója a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről*. 1999. június.

meznek. Ebből arra következtethetünk, hogy a roma népességen belül az átlagos lakossághoz képest alacsonyabb a választójoggal rendelkezők aránya.

További bizonytalanságot jelent az ön- illetve a mások által romaként történő meghatározások különbsége. Hogy mennyire így van ez, jelzi, hogy például Romániában a Világbank által végzett felmérés során a kérdezőbiztos által romának tekintett személyek 61%-a nem vallotta magát romának.<sup>45</sup> Ez egyben magyarázza a rendelkezésre álló adatok különbözőségét, viszont a parlamenti képviselő szempontjából további következménye is van: a mások által ugyan romának tekintett, önmagukat azonban nem eképp meghatározó személyek vélhetően nem a roma kisebbségi listára szavazók táborát fogják növelni. Tovább csökkenti az esélyeket az „emberi tényező”, azaz annak valószínűsége, hogy egy kizárólag kisebbségi hovatartozásuk szempontjából egy csoportba tartozó, de minden más szempontból heterogén csoport egységesen egyetlen roma pártot preferál.

*A többi kisebbség vonatkozásában azonban csekély lélekszámuk miatt elméleti lehetőségeként sem áll fenn a területi listákról történő mandátumszerzés lehetősége.* Eleve kizárják ezt a választási küszöbök, azonban a listaállítás feltételei a választási küszöb hiányában is problémát jelenthetnek. Már a listaállítás feltételeként kitűzött számú egyéni jelöltállítás is problémát jelenthet területi lista esetén. A hatályos szabályok szerint ugyanis az a párt indíthat területi listát, amely adott megye illetve főváros egyéni választókerületei 1/4-ében, de legalább 2 választókerületben egyéni jelöltet állított. Ez azt jelenti, hogy az egyéni jelölt állításához minimálisan szükséges 750 szavazattal számolva a területi lista állításának feltétele legalább 1500 ajánlás összegyűjtése az adott megyében. Országos lista állítása pedig csak kellő számú (legalább 7) területi lista állítását követően lehetséges.

*Ami az ideológiai alapokon pártokon belüli képviselőt illeti, ennek a – kisebbségi érdekek felvállalásának politikai „kifizetődését” tekintve – szintén a roma kisebbség esetében lehet csak esélye.* Az ő esetükben azonban – bár számarányukat tekintve hozhatnak ugyan szavazókat, igen kétélű a helyzet. Az őket ötvöző társadalmi előítéletesség és széles körű diszkrimináció okán érdekeik tényleges felvállalása akár a nem-roma szavazóbázis csökkenését is maga után vonhatja. Mindazonáltal az előző és a mostani ciklusban van néhány, magát romának valló képviselő az országgyűlésben.<sup>46</sup>

Annak esélyét, hogy magukat a kisebbséghez tartozó személyek valamely többségi párt listáiról juthassanak mandátumhoz, a területi listák vonatkozásában érvényesülő kötött listás rendszer sem valószínűsíti. A szabad listák nagyobb esélyt teremtenének arra, hogy az adott választókerület kisebbségi lakossága az adott listáról egy, az adott kisebbséghez tartozó személyt juttasson mandátumhoz.

## B. Képviselő választójogi kedvezmények alkalmazásával

A választójogi kedvezmények azon lehetőséget biztosítják, hogy a kisebbségi pártok az általános szabályokhoz képest eltérő módon, enyhébb szabályok szerint juthatnának mandátumhoz.

<sup>45</sup> DENA RINGOLD – MITCHELL A. ORENSTEIN – ERIKA WILKENS: *Roma in an expanding Europe. Breaking the poverty cycle.* (A World Bank Study 2003) p. 29. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>46</sup> A 2002-ben megválasztott országgyűlésben 4 roma képviselő van: Farkas Flórián, Varga József, és Lukács Mihály a Fidesz listáiról, Teleki László pedig az MSZP listájáról jutott be az Országgyűlésbe.

Ez a megoldás pedig első pillantásra is szembetűnően ellentétben áll a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelveivel. Azaz először azt kell tisztáznunk, hogy a választójog egyenlőségének sérelme alkotmányosértő-e akkor, ha az a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogainak biztosítása érdekében történik. Ennek megválaszolására megfelelő alapul szolgál a kisebbségi ombudsmannak a választási küszöb alkotmányellenességére vonatkozó érvelése.<sup>47</sup> Ebből kiindulva azt mondhatjuk, hogy *amennyiben a választójogi szabályok indokoltan, a szükségesség és arányosság korlátainak tiszteletben tartásával tesznek különbséget a kisebbségek mandátumhoz juttatása érdekében, nem valósul meg alkotmányosértés*. Ugyanis a választójog egyenlőségének korlátozása egy másik alkotmányos jog, a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőkhöz való joga érvényesítése érdekében történik, méghozzá egy, szintén alkotmányos szinten rögzített módon, a pozitív diszkrimináció eszközeinek alkalmazásával. Ez a válasz tehát a választójogi kedvezményeknek általában, elméleti jelleggel ad szabad utat. Az egyes, konkrét kedvezmények esetén azonban újra és újra mérlegelni kell a szükségesség és arányosság kritériumait.

A Lund-deklaráció szintén a választási szabályok rugalmas alakítása mellett foglal állást, amikor leszögezi, hogy a választási rendszernek elő kell segíteni a kisebbségek képviselőtét és részvételét, és ennek egyik módjaként a kedvezményes választási rendszer egyes formáit említi.<sup>48</sup>

Érdekes tehát megvizsgálni, hogy milyen megszorításokat tartalmaz a magyar választójogi rendszer, azaz milyen pontjain lehetne a kisebbségek javára eltérni az általános szabályoktól?

#### a) Az egyéni választókerületekben alkalmazható kedvezmények

A 176 egyéni választókerület mindegyikébe megközelítőleg 60.000 lakos tartozik. Egyéni választókerületben a jelölt indításának egyetlen feltétele van: 750 ajánlást kell összegyűjteni az adott választókerület választópolgáraitól. Ehelyütt így a megszerzendő ajánlások számát lehetne csökkenteni a jelöltállítás megkönnyítése érdekében. Ez nem lenne célravezető megoldás, hiszen ha egy szervezet nem tud összeszedni 750 ajánlást, nem lesz képes sem abszolút, sem pedig a második fordulóban relatív többséget szerezni egy 60.000 fős választókerületben. Így a kisebbségek parlamenti képviselőkhöz juttatásának azon módja, hogy egyéni jelöltek előnyben részesítésével jutnak mandátumhoz, eleve nem lehetséges.

Azokban az országokban, ahol a kisebbségek területileg koncentráltan élnek, kézenfekvő lehetőségként merülhet fel az egyéni választókerületek határainak a kisebbségi mandátumok szempontjából kedvező megváltoztatása, esetleg kisebb, kisebbségi többségű választókerületek kialakítása.<sup>49</sup> E megoldásra utal a Lund-deklaráció 10. pontja is. Így például Olaszországban a választókerületeket úgy kell megállapítani, hogy azokban a homogén kisebbségek egy választókerületbe kerüljenek.<sup>50</sup> Ez ugyan a többenél kisebb

<sup>47</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának indítványa jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára 1999. dec. 23. Kézirat.

<sup>48</sup> The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, 6.

<sup>49</sup> PROF. DR. DRES. H. C. J. A. FROWEIN – DR. ROLAND BANK: *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes* (Expert study submitted on the request of the Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of national Minorities of The Council of Europe) [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>50</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Electoral Law and National Minorities (Strasbourg 25. January 2000) [www.coe.int](http://www.coe.int)

választókerületek vonatkozásában felveti a választójog egyenlőségének sérelmét, ez azonban a kisebbségi jogok érvényesülése érdekében alkalmazott pozitív diszkrimináció elve alapján védhető. Tilos azonban Keretegyezmény szerint a választókerületek olyan módon történő kialakítása, amely a kisebbségek képviselte ellen hat, azaz homogén kisebbségeket szakít szét.<sup>51</sup>

*b) A területi listákkal kapcsolatosan alkalmazható kedvezmények*

*ba) A választási küszöb figyelmen kívül hagyása illetve csökkentése kisebbségi listák esetén*

A választási küszöb figyelmen kívül hagyásának módszerét alkalmazza a német szabályozás a kisebbségek képviselőinek mandátumhoz juttatása érdekében. A Szövetségi Gyűlésbe a képviselők felét egyéni választókerületben, másik felét pedig pártlistán választják. A mandátumszerzés vagylagos feltételei a pártlistákra leadott szavazatok 5 %-nak megszerzése illetve három egyéni jelölt mandátumhoz juttatása. E megszorítások a kisebbségek pártjaira nem vonatkoznak, további kedvezményeket viszont nem tartalmaz a szabályozás. E megoldás szerint valamennyi, a pártlistán szerzett mandátumhoz szükséges számú szavazatot szerzett kisebbségi képviselő mandátumhoz juthat.<sup>52</sup> A lengyel szabályozás is a választási küszöb alóli mentesítés kedvezményét alkalmazza, azzal, hogy a kisebbségi pártok listáit kiveszi az 5, illetve közös listák esetén 8 %-os küszöb alól.<sup>53</sup>

A megszorítások alóli felmentés alkotmányossága kérdésében érdekes a német Szövetségi Alkotmánybíróság érvelése.<sup>54</sup> Alapvetésként leszögezi, hogy a választójog egyenlősége az általános, alkotmányban rögzített egyenlőségi klauzúla egy speciális esete. Az egyenlőség elve nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ne állna jogában differenciálni, az objektív okkal igazolható („durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt”) különbségtétel nem alkotmányellenes. A választási küszöb indoka az országgyűlés működőképességének biztosításában rejlik. A kisebbségi alapon szerveződött pártok esetében azonban olyan speciális körülmények állnak fenn, amelyek nem hasonlíthatók össze az egyéb kis pártokkal. Az, hogy egy párt ténylegesen hány szavazatot kap, az a választási folyamat során alakul ki, míg a kisebbségi pártok speciális körülményei a választási folyamaton kívül, attól függetlenül keletkeznek. Így a velük való speciális bánásmód összehasonlítható helyzet hiányában nem eredményez diszkriminációt. Ez viszont nem jelenti azt, hogy minden olyan párt jogosult a küszöb alóli mentesítésre, amelynek jellegzetességei nem a választási folyamat során alakulnak ki. A privilegizált pártok körének meghatározása törvényhozói hatáskörbe tartozik. A kisebbségi pártok privilegizálása csak akkor sértené az egyenlőség elvét, ha más pártokat is ugyanazon az alapon lehetne előnyben részesíteni. Ez azonban eleve kizárt, hiszen a kisebbségi pártok jellegzetessége a Szövetségi Alkotmánybíróság meghatározása szerint az, hogy német állampolgárságú, azonban külföldi nemzetiségű személyeket képviselnek, illetve, hogy a

<sup>51</sup> A Keretegyezmény 16. cikkének a nemzetközi szakirodalomban elfogadott értelmezése. Frowein – Bank uo.

<sup>52</sup> [www.wahlrecht.de/englisch/bundestag.htm](http://www.wahlrecht.de/englisch/bundestag.htm)

<sup>53</sup> Act of 1. April 2001 on the Election to the Sejm of the Republic of Poland and to the Senate of the Republic of Poland, Art.113.

<sup>54</sup> BVerfGE 6,84 – Sperrclausel In: <http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv006084.html>

kisebbségek kezelése Németországban befolyásolhatja a német kisebbségekkel való bánásmódot más országokban.

bb) A küszöb figyelmen kívül hagyása mellett az egyéni jelöltállítás megkívánt mértékének csökkentése

Ezt a konstrukciót alkalmazta a kisebbségi biztos egy megoldás-tervezete<sup>55</sup>, amely szerint a választási küszöb figyelmen kívül hagyása mellett 1 egyéni jelölt állítása elegendő lett volna az adott megyében területi lista állításához illetve az arról való mandátum megszerzéséhez. A kisebbségi szervezetek e könnyítések mellett a rendes választási szabályok szerint, „kvázi pártokként” indulhatnának a választásokon. Mivel e kedvezmények maguk után vonhatnák a visszaélés lehetőségét, a koncepció szerint a törvény kimondhatná, hogy minden kisebbség részéről csak egy szervezet, illetve több kisebbség választási szövetsége indulhatna.

*E megoldás azonban felveti azt a problémát, hogy valószínűleg nem képes valamennyi kisebbség önálló képviselőhöz jutni, illetve csak akkor, ha egymással szövetségre lépnek, ez pedig a hátrányos megkülönböztetés gyanúját vonhatja maga után.* Az ombudsman álláspontja szerint azonban ez a megoldás nem sértene a diszkrimináció tilalmát, mivel „nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek a tényleges helyzetből adódó, természetes különbség”. Ez az érvelés első pillantásra azonban könnyen a visszajára fordítható. Látszólag e kitétel kizárólag akkor állja meg a helyét, ha kizárólag a kisebbségek egymás közötti viszonyai vonatkozásában nézzük. Ha ugyanis általános érvényűnek tekintjük, úgy úgy tűnhet, a kisebbségekkel szemben sem valósul meg e helyzetben hátrányos megkülönböztetés, hiszen az is természetes különbség, hogy ők kevesebben vannak, mint a többség. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy két alapvető alkotmányos követelménynek kell eleget tennie a szabályozásnak. Egyrészt a kisebbségi jogok biztosításának Alkotmányban rögzített kötelezettségének, másrészt pedig a népszuverenitás elvéből következő azon követelménynek, hogy a képviselőnek alapvető feltétele a társadalmi támogatottság. A választójog egyenlőségének elve voltaképpen valamennyi képviselő vonatkozásában azonos mértékű társadalmi támogatottságot kíván meg. Két alkotmányos alapelv ütközik tehát – ennek feloldása a szükségesség és arányosság mércéjével történhet. Azaz annak érdekében, hogy a kisebbségeknek – jogaik biztosítására – reális esélyük legyen képviselőhez jutni, a választójog egyenlősége a szükséges mértékig, az arányosság követelményének megfelelően korlátozható, tehát a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályok építhetők be a választási joganyagba. Azonban *mivel a kisebbségek számra a szövetségre lépés lehetősége biztosított, így az egyenlőség elvének további korlátozása nem szükséges annak érdekében, hogy a legkisebb lélekszámú kisebbségek is képviselőhez juthassanak.* A néhány száz fős kisebbségek saját, önálló képviselőhöz juttatásához fűződő érdek pedig nem áll arányban azzal a sérelemmel, amelyet a választójog egyenlőségének elve ezáltal elszenvedne.

<sup>55</sup> Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa: Feljegyzés a kisebbségek parlamenti képviselőjének konstrukciójához. 1998. június (kézirat).

## bc) Kedvezményes szavazatszámmal történő mandátumszerzés

E megoldás a küszöb figyelmen kívül hagyása illetve a csökkentett mértékű egyéni jelöltállítás mellett alkalmazható – az első illetve valamennyi, az adott kisebbségnek jutó mandátum vonatkozásában.

Csak az első vagy több mandátumra vonatkozzék a kedvezményes szabály? Amennyiben csak az elsőre, felmerül a kérdés, hogy lehetőséget adunk-e a kisebbségeknek arra, hogy a pártlistákról megszerezhető mandátumok megszerzéséhez szükséges, általános szavazatszámmal további mandátumokat szerezzenek. Szorosan összefügg ezzel a kérdéssel az is, hogy kívánjuk-e maximálni a kisebbségek által megszerezhető mandátumokat, vagy pedig valamennyi, a kedvezményes listaállítási szabályoknak (akár a kedvezményes szavazatszámmal, akár a többi mandátum vonatkozásában az általában szükséges szavazatszámmal) megfelelő kisebbségi jelölt mandátumot kap? Az utóbbi megoldás az arányosságot, a valóban képviselt érdekeket megjelenítő képviseletnek kedvez. Ez a kérdés rendkívül jelentős az országgyűlési képviselők végső létszáma, illetve a kisebbségi képviselők szavazások során betöltött döntő szerepe szempontjából is. Mindenképpen fontos viszont szem előtt tartani, azt, hogy a kisebbségi mandátumok ne legyenek számarányukhoz viszonyítva túlsúlyban a pártok által az általános szabályok szerint szerzett mandátumokhoz képest.<sup>56</sup>

Amennyiben a maximált számú kisebbségi mandátumokat részesítjük előnyben, ismét dönteni kell a reprezentativitás illetve az arányos képviselet kérdésében. Elsőként az a kérdés merül fel, hogy valamennyi kisebbség azonos számú kedvezményes mandátumra jogosult-e, vagy pedig becsült lélekszámuk (esetleg egy későbbi választójogi nyilván tartás) alapján oszlanak-e meg a megszerezhető helyek. A „tényleges helyzetből adódó természetes különbség” okán nem lenne diszkriminatív a létszám-arányos elosztás sem, amennyiben kellő hitelességű adatok állnak rendelkezésre. Annál is inkább, mert a kedvezményes mandátum nem automatikus állami „juttatás”, hanem a választók akaratán keresztül realizálódó lehetőség, amely megvalósulásához valós társadalmi bázis szükséges.

Ha azonban azt a megoldást részesítjük előnyben, hogy minden kisebbség által azonos számú (vagy éppen 1) kedvezményezett mandátum szerezhető meg, mi történik azzal a mandátummal, amelyet az adott kisebbség kellő szavazóbázis hiányában nem tudott betölteni? Elveszik, avagy betöltheti kellő szavazattal rendelkező más kisebbség? Előbbi a reprezentativitás, utóbbi pedig arányos, azaz lélekszámot, szavazóbázist figyelembe vevő megoldást eredményezne.

Akármelyik megoldást választjuk is, önmagában a kedvezményezett szavazatszám sem garantálná azt, hogy valamennyi kisebbség mandátumhoz juthat, ez azonban a fentiekben (lásd előző pont) vázoltak miatt nem vet fel alkotmányossági aggályokat. Vannak viszont olyan vélemények is, amelyek azt a megoldást szorgalmazzák, hogy valamennyi kisebbség mandátumhoz jusson. Így Kilényi szerint a mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot úgy kellene kikalkulálni, hogy a legkisebb kisebbségeknek is reális esélyük legyen mandátumhoz jutni. Kedvezményes szavazatszám útján garantált mandátumot eredményező megoldást alkalmaz a román szabályozás is. Amennyiben a kisebbségi pártok az általános szabályok szerint nem jutnának képviselői helyhez, ki-

<sup>56</sup> DR. TÓTH ZOLTÁN: Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. *Magyar Közigazgatás*, 8/1993. 459. p.



sebbségenként egy szervezet egy mandátumra jogosult, amennyiben megszerezte az egy képviselői mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok 5 %-át.<sup>57</sup>

Ha viszont nem szükséges, hogy valamennyi kisebbség mandátumhoz jusson, nem csupán technikai kérdés annak a meghatározása, hogy konkrétan hány szavazat szükséges a mandátumhoz jutáshoz. A magasabb szavazatszám mindenképpen közelebb áll a választójog egyenlőségének követelményéhez, emellett a nagyobb lélekszámú illetve nagyobb bázisú kisebbségeknek kedvez, hiszen az így nagyobb eséllyel jut a többiek által betölteni nem tudott mandátumokhoz. (Amennyiben az összes kisebbségre vonatkozóan meghatározott számú mandátumban gondolkodunk, azzal, hogy a be nem töltött mandátumokra a többi kisebbség szabadon pályázhat.) A kis lélekszámú kisebbségek pedig nyilvánvalóan a minél kisebb szavazatszámot támogatják.

#### c) Mandátumszerzés közvetlenül az országos listáról

Az általános szabályok szerint országos listára nem szavaznak a választópolgárok, azonban a kisebbségek területi szórtsága miatt megoldás lenne, hogy a kisebbségek kvázi területi listaként országos listát állíthassanak ( az egész ország területe egy választókertület), amelyre a választópolgárok szavazhatnak.

Ez a lehetőség önmagában, azaz más kedvezmények nélkül a cigány kisebbség vonatkozásában merült fel. Az 1990–94-es parlamenti ciklus végén Horváth Aladár, Osztóján Béla és Zsigó Jenő azt a javaslatot tette,<sup>58</sup> hogy lehessen egy, a pártok országos listájához hasonló cigány lista. E listán valamennyi roma önkormányzat illetve bejegyzett társadalmi szervezet jelöltjei szerepelnének, közülük a legtöbb szavazatot kapott jelöltek kerülnének be a parlamentbe, teljes jogú képviselőként. Egy képviselői mandátum megszerzéséhez ugyanolyan számú szavazat lenne szükséges, mint a pártlistákról történő mandátumszerzéshez. Ez a javaslat mindenképpen kiküszöbölné a területi szórtságból illetve a politikai megosztottságból fakadó problémákat.

A többi kisebbség esetén e megoldás azonban önmagában nem lenne elegendő, hiszen esetükben nem csupán a területi szórtság illetve politikai megosztottság, hanem az abszolút értelemben vett alacsony lélekszám jelenti a fő problémát. Így esetükben szükségesnek látszik az 5 %-os küszöbötől eltekinteni.

Emellett lehetséges az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok számának csökkentése – az első, adott kisebbségnek jutó mandátum vagy valamennyi, az adott kisebbségnek jutó mandátum vonatkozásában illetve meghatározott számú (pl. 13) kisebbségeknek szánt mandátum vonatkozásában.

Igen bonyolult helyzetet eredményezne viszont, ha a cigány kisebbség – a fenti javaslatnak megfelelően – valóban csupán az országos lista-állítás kedvezményét kapná, míg a többi kisebbség egyéb kedvezményekhez is jutna. Ez a megoldás egyszerre lenne támadható és védhető: támadható annak alapján, hogy hátrányosan különbözteti meg a romákat a többi kisebbséghez képest, hiszen rájuk nézve kevesebb kedvezményt, azaz hátrányosabb szabályokat alkalmaz. Védhető lenne viszont a különbségtétel az alapjául szolgáló „tényleges helyzet”, azaz a (becsült) számarányok jelentős különbsége alapján. Tovább lehetne differenciálni a szabályozást olyan módon, hogy míg a roma kisebbség a

<sup>57</sup> A román alkotmány 58. Cikk (2) bekezdésének felhatalmazása alapján: Law No. 68/1992 on the Election to the Chamber of Deputies and the Senate. Art.4.1.

<sup>58</sup> „Hazugsággal építik felé a rendszert” Zsigó Jenővel Kerényi György beszélget. In. Amarodrom [www.amarodrom.hu/archivum/0002/megoldasi.htm](http://www.amarodrom.hu/archivum/0002/megoldasi.htm)

hátrányosabb szabályozásért cserébe annyi képviselőhöz jut, ahányat e szabályok szerint választani képes, a többi kisebbség viszont csupán 1–1 képviselőhöz jutna. Ez viszont további bonyodalmakat, a kisebbségek közötti ellentétek kiéleződését, vélhetően általános elégedetlenséget eredményezne. Véleményem szerint a kisebbségek képviseletével kapcsolatos, az egyes kisebbségek vonatkozásában differenciált szabályok minden esetleges pragmatikus előnyük ellenére azért vetendők el, mert a politikát és az emberi természetet ismerve sűrűlődasokat, irigységet és egymásra mutogatást vonnának maguk után. Valószínűleg egyik kisebbség sem hinné el, hogy a tényleges körülményekhez mérten valójában jól járt.

*d) A kisebbségi listaállítással kapcsolatosan felmerülő kérdések*

Tehát, amennyiben az általános választójogi szabályok keretei között adott kedvezményekben gondolkodunk, a kisebbségek területi illetve országos listáról történő mandátumszerzése tűnik egyedül lehetségesnek. Ezzel kapcsolatosan viszont felmerül néhány kérdés.

*Hány lista állítható kisebbségenként?* Annak érdekében, hogy a lista funkcióját, a kisebbségek képviseletének biztosítását betölthesse, azaz a kisebbségi listákra adott szavazatok ne oszoljanak meg ugyanazon kisebbség több listája között, mindenképpen egyetlen kisebbségi lista állítása tűnik célszerűnek kisebbségenként.

*Kit illet meg a listaállítás joga?* Célszerűnek tűnik azonban e jogosultságot az egyoldalúság elkerülése érdekében nem egyetlen kisebbségi párt vagy szervezet, hanem az adott kisebbség valamennyi szervezete kezébe adni. E szervezetek közösen, az egymással folytatott tárgyalások eredményeképpen állítanának kisebbségi listát. Megfontolandó lenne e listák szabaddá tétele, azaz annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy az adott listára szavazók választhassanak a listán szereplő személyek közül. Ez főként akkor lenne célszerű, ha a kisebbségek arányos képviseletét biztosító rendszerben gondolkodunk, azaz elméleti jelleggel fennáll annak a lehetősége, hogy egyes kisebbségek több képviselőhöz juthassanak.

Abban az esetben viszont, ha kisebbségenként szigorúan egyetlen mandátumban gondolkodunk, akkor a kisebbségi lista gyakorlatilag kvázi-, azaz egyszereplős listává is válhat, illetve ha nem biztosítjuk a preferenciális szavazás lehetőségét, egyedül ez az értelmes megoldás. Ebben az esetben gyakorlatilag nem kisebbségi listákról, hanem egy-egy kisebbségi jelöltről van szó.

Az önjelöltség, az etnobiznisz elkerülése érdekében ebben az esetben is mindenképpen hiteles jelölőszerv szükséges. Így Kilényi szerint az országos kisebbségi önkormányzatok joga lenne a jelöltállítás.

A következő, nem csupán technikai jelentőséggel bíró kérdés pedig az, hogy *hány szavazólapot kap és milyen rendben a választópolgár?*

*Felmerül az a lehetőség, hogy minden választópolgár kérés nélkül három szavazólapot kap.* Mivel az országgyűlési képviselők az egész népet képviselik – mindenkinek joga van valamennyi képviselő megválasztásában azonos módon közreműködni – a választójog általánosságával és egyenlőségével összhangban lenne e megoldás. Másrészt: így nem a kisebbségek, hanem a többség választaná meg a kisebbségek képviselőit – megteremtődne a lehetőség a kisebbségi listák pártpolitikai töltetű népszerűsítésére, formális (ez megtiltható) és informális választási szövetségek révén. Ez a megoldás a politikai játéktér növelését eredményezné. Ezt csökkentené az országos kisebbségi listán

való jelöltséghez szükséges „regisztráció” – önkormányzati választásoknál tervezett szabályokkal

A három szavazólapos megoldás természetesen eleve kizárná a hagyományos választási küszöb alkalmazását, hiszen a kisebbségi listák gyakorlatilag a területi listákkal párhuzamosan, nem pedig azok konkurenciája állnának fel. Azonban felmerülhet, hogy a kisebbségi listák egymás közti viszonylatában kötünk ki választási küszöböt.

Ennél a megoldásnál viszont nem lehet kérdés a kisebbségi mandátumok maximálása. Ha ugyanis ezt nem tesszük, az automatikusan illetve szimpátiából szavazók miatt óriási számú kisebbségi képviselővel kellene számolni, akik létszáma vagy az országos listán a pártok által megszerezhető mandátumok terhére menne (ezzel gyakorlatilag csökkentve az országos listák arányosító szerepét) vagy ezen felül, kiszámíthatatlan mértékben növelve a képviselők taglétszámát – és ezzel fokozottan érdekeltté téve a pártokat abban, hogy az adott kisebbséggel egyezkedni, összefogni próbáljanak.

Ha tehát minden választópolgár három szavazattal rendelkezik, szükségesnek tűnik a kisebbségek által betölthető mandátumok számának maximálása. Ez esetben tehát a kedvezményezett szavazatszámmal történő mandátumszerzés csupán az első mandátum vonatkozásában jöhet számításba (esetlegesen, kiegészítő jelleggel), a többi mandátumot az egyes kisebbségi listákra leadott szavazatok arányában szereznek meg a kisebbségek.

Itt a választójog egyenlősége sérülne, ez azonban védhető lenne a pozitív diszkrimináció elve alapján.

Lehetséges megoldás az is, hogy *a harmadik szavazólapot nem automatikusan, hanem külön kérés alapján kapja a választópolgár*. Ez a megoldás lecsökkentené az „automatikus szavazás” jelenségét, a pártpolitikai hatásokat (informális együttműködés,...) azonban nem közömbösítené teljes mértékben. A választójog általánosságával összhangban lenne, azonban valamiféle regisztráció lehetőségét hordozná magában, amely azonban, ha az önkormányzati választások kapcsán valóban létrehozna valamiféle választói névjegyzéket, nem lenne alkotmányellenes.

*Ha viszont valóban lesz választói névjegyzék, az országgyűlési választásoknál is elképzelhető a konkrét regisztráció – illetve a létező névjegyzék alkalmazása.* Ez a megoldás viszont teljes mértékben sértené választójog általánosságát, illetve azt az elvet, hogy az országgyűlési képviselők az egész népet képviselik. Ebben az esetben ugyanis egyértelműen csak az adott kisebbséget képviselnék, ez pedig megkérdőjelezné legitimitásukat az általános (nem kisebbségspecifikus) kérdésekben való állásfoglalásra. Sőt, ez a választójog egyenlőségével is ellentétbe kerülne, hiszen a kisebbségek képviselőinek kimondottan eggyel több szavazatuk lenne: egyrészt részt vennének a pártlistákra illetve az egyéni jelöltekre történő szavazásban, másrészt pedig a kisebbségek országos listáira szavazhatnának. További, gyakorlati problémát jelent e megoldás kapcsán, hogy nagyon nagy mértékű kedvezmények alkalmazására lenne szükség ahhoz, hogy a kis lélekszámú kisebbségeknek egyáltalán esélyük legyen mandátumhoz jutni.

A következő, alkotmányossági szempontból legkevésbé aggályos megoldás az lenne, *ha minden választópolgárnak két szavazata lenne*. E megoldáson belül is különféle variációk lehetségesek: Lényegi kérdés, hogy a kisebbségi listákra történő szavazás az egyéni jelöltekre vagy a pártlistára történő szavazás helyébe lépjen. További kérdés, hogy ilyen esetben a választópolgárnak nyilatkoznia kell, hogy melyik szavazólap-csomagot kéri, vagy pedig olyan csomagot kap, amelyben például az egyéni jelöltekre vonatkozó szavazólap mellett egy olyan lap található, amelynek egyik oldalán kisebbségi jelöltekre, a

másik oldalán pedig pártlistára lehet szavazni – érvényesen szavazni azonban csak az egyik oldal kitöltésével lehetséges.

## *2. Képviselő az általános választójogi kereteken belül, de azok módosításával: kétkamarás országgyűlésben*

Egyes vélemények szerint a kisebbségek parlamenti képviselője a két kamarás rendszerre való áttéréssel lenne megoldható.

A kisebbségi képviselőt két kamarás rendszerben megoldani kívánók teljesen magától értetődően a második kamarába kívánják helyezni a kisebbségek képviselőit, amelynek tradicionálisan, de funkcióját tekintve is kisebb súlya, jelentősége van az első kamaráénál.<sup>59</sup> Hogy ez megoldási módszer mennyire nem kizárólagosan kézenfekvő, azt jól jelzi, hogy a két kamarás parlamenti struktúrával rendelkező államok sem feltétlenül a második kamara keretében oldják meg a kisebbségi képviselőt. Így például Lengyelországban sem a Szenátus, hanem a Sejm, azaz a képviselőház tagjai közé juthatnak be kedvezményes módon a kisebbségek. Mindazonáltal nagyon is lehetséges, hogy egy kétkamarás rendszer második kamaráján belül megfelelő módon, a képviselőt valós funkciójával összhangban megoldható lenne a kisebbségek képviselője. E megoldástól azonban, mivel a törvényhozás struktúrájának mélyreható reformjával járna, amelyre nemigen látszanak komoly törekvések, jelen helyzetben messzebb vagyunk, mint bármelyik másiktól.

## *3. Az általános választójogi szabályok keretein kívül*

### *A. Közvetett választás*

A kisebbségek országgyűlési képviselőnek közvetett úton történő megválasztása a választójog közvetlensége mellett annak általánosságával is ellenkezik, tehát ez a megoldás mindenképpen alkotmánymódosítást igényelne. Kolláth György véleménye szerint azonban a választójog általános jellege nem feltétlenül sérülne e megoldás által, mivel a helyi kisebbségi önkormányzati választások során valamennyi választópolgár szavazhat a kisebbségi önkormányzati jelöltekre is.<sup>60</sup> Kolláth azonban nem vet számot azzal, hogy amennyiben ez így van, ez éppen a kisebbségi önkormányzatok, az ezek által megválasztott országos önkormányzatok illetve az ezek képviselői által választott kisebbségi országgyűlési képviselők belső, az adott kisebbség szempontjából vett legitimitása hiányzik. Sajátos helyzet áll így elő: a kisebbségi önkormányzati választások általános jellege megteremtí a közvetett legitimitációt a társadalom egésze oldaláról, kizárja azonban a kisebbségi közösség oldaláról. Ez a dilemma azonban mára eldőlt – az EU csatlakozáshoz kapcsolódó alkotmánymódosítás okán, amely a kisebbségi önkormányzatok alakítását kivette a választójog általánosságának elve alól.<sup>61</sup>

Az általánosság elvének sérelmét jelentené azonban Kolláth szerint is az a megoldás, hogy kizárólag az országos kisebbségi önkormányzatot felállítani képes kisebbségeknek lenne külön parlamenti képviselője. Ez azonban az egyenlőség elvének aránytalan sérelme elkerülése érdekében védhető. Az egyenlőség elve azonban elkerülhetetlenül

<sup>59</sup> KILÉNYI: i. m. 19. p.

<sup>60</sup> KOLLÁTH GYÖRGY: i. m. 99. p.

<sup>61</sup> 2002. évi LXI. törvény.

sérül, ugyanis a kisebbségi mandátumok közvetve a kisebbségi önkormányzati választásokon leadott szavazatokon alapulnak, amelyek viszont – valamiféle választójogi névjegyzék bevezetésével mindenképpen – egy mandátum vonatkozásában kevesebb szavazatot jelentenek, mint az országgyűlési képviselők általános megválasztása esetén érvényesülő szavazatszám. Az egyenlőség sérelme – amely, mint láttuk, valamennyi kedvezményes módszernek is elkerülhetetlen velejárója – alkotmányos keretek között tartható a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőihez fűződő jogainak biztosítása érdekében.

## B. Delegálás, kooptálás

A delegálás valamely hiteles kisebbségi szerv, a magyar viszonyok szerint legkézenfekvőbben az országos kisebbségi önkormányzatok által történő képviselő-küldést jelenti. E megoldás, mivel ellentétben áll a választójog alapelveivel, alkotmánymódosítást igényelne. Ez azonban Kilényi<sup>62</sup> szerint önmagában nem jelentene problémát. Általános ellenvetés, hogy ugyanazon területre nézve nem alkalmazható párhuzamosan többféle mandátumszerzési mód. Kilényi szerint ez az állítás teljességgel alaptalan – „Semmi értelme tehát légből kapott tabukat kitalálni és utána tisztelni őket.”

A kooptálás pedig a kisebbségi képviselők országgyűlés általi behívását jelenti. Ezen a megoldáson alapult az 1990. évi XVII. törvény. *E megoldás gyengeségét jelzi, hogy a választójog alapelveivel való összeférhetlensége mellett, mind a külső, azaz a társadalom egésze szempontjából vett, mind a belső, azaz a kisebbségi közösség szempontjából vett legitimitása hiányzik.* Illetve valamiféle külső legitimitása közvetve van, hiszen a választópolgárok által az országgyűlésbe juttatott pártok képviselői jelölnék ki a kisebbségi képviselőket. Ugyanezen logika alapján lenne valamiféle közvetett belső legitimitása a delegálással mandátumhoz jutott kisebbségi képviselőknek is, hiszen őket a (többé-kevésbé) kisebbségek által választott országos kisebbségi önkormányzatok jelölnék ki.

E megoldások közös jellemzője, és egyúttal a velük kapcsolatos egyik legfőbb dilemma forrása, hogy a reprezentativitás talaján állnak, azaz nem a kisebbségek létszámával arányos, hanem alanyi jogon minden kisebbségnek azonos számú (gyakorlatilag egy) képviselőt nyújtanak.

Elméletileg ugyan lehetőség nyílna létszám-arányos delegálásra illetve kooptálásra is, ez azonban a pozitív diszkrimináció keretein túlmutató megoldást eredményezne. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagynunk, hogy az általános választójogi szabályok keretein kívül eső képviselői megbízatás alapvetően vet fel legitimációs problémákat, mivel e képviselők természetesen nem rendelkeznek a nép általi megválasztásból eredő legitimációval. Arányos képviselő esetén pedig tovább éleződne az a helyzet, hogy a viszonylagosan nagyszámú, a nép általi megválasztásból eredő legitimációval nem rendelkező kisebbségi képviselő „a mérleg nyelveként” igen nagy szerepet játszana a nem kisebbség-specifikus kérdések eldöntésében.

*Felvetődhetne természetesen az a megoldás is, hogy a képviselői helyek számának maximálásával, illetve önmagában az országos kisebbségi önkormányzatok által történő delegálással csupán a nagyobb lélekszámú kisebbségek jutnának képviselői helyekhez.* Ezt a megoldást alkotmányossági szempontból két oldalról, a diszkrimináció tilalma illetve a regisztráció tilalma, az identitás szabad vállalása oldaláról kell megvizsgálnunk.

<sup>62</sup> KILÉNYI: i. m. 25–26. p.

A regisztráció tilalma a hatályos szabályozás szerint eleve kizárná a létszám-arányos képviseletet. Ugyanis – ellentétben a választójog keretei között létrejött képviseleti formákkal – itt az arányosság kizárólag becslést vagy önkéntes közlés alapján szerzett, de mindenképpen bizonytalan adatokon alapulna, nem pedig az adott közösség tagjainak a politikai képviselet kapcsán, az adott helyzetben tanúsított akaratnyilvánításán. Azonban amennyiben a kisebbségi önkormányzati választójogi szabályok módosítása során valóban létrehozna valamiféle kisebbségi választási névjegyzéket, e névjegyzék esetleg az arányos képviselet alapjául szolgálhatna. Annál is inkább, mivel e névjegyzék funkciója szerint a kisebbségi mivoltukkal politikai szempontból közösséget vállaló személyeket tartalmazná, akik létszáma a parlamenti képviselet szempontjából is releváns lehet. Amennyiben az országos kisebbségi önkormányzatok lennének a parlamenti képviselőket delegáló szervezetek, ez a megoldás szerves egységet alkotna. Ehhez azonban elsősorban a kisebbségi választójogi joganyag módosítása szükséges.

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatosan az a kérdés merül fel, hogy nem vet-e fel alkotmányossági aggályokat az, hogy a kis lélekszámú kisebbségek képvisellete az arányos képviseleti modell esetén nem lenne biztosított. Ennek megválaszolására a korábbiakban elmondottakra utalva azt mondhatjuk, hogy e megoldás nem vetne fel problémákat, főként, ha a delegálás illetve kooptálás egy valós adatokon alapuló, konkrét választói névjegyzékek adatai alapján történne, amelyek jól tükrözik az egyes kisebbségek valós társadalmi bázisát.

*Akár arányos, akár reprezentatív képviseleti modellben valósul azonban meg a képviseletnek formája, továbbra is fennáll a legitimitás problémája, illetve ezzel kapcsolatosan a kisebbségi képviselők azon szerepe, hogy „a mérleg nyelveként” ők döntenek valamely nem kisebbség-specifikus kérdésben.* Felvetődik a kérdés, hogy a kisebbségi képviselők milyen alapon szavaznak nem kisebbség-specifikus kérdésekben, amikor lényegében kisebbségi mivoltuk okán, nem pedig programjuk alapján, és a többi képviselőhöz képest kisebb mindenképpen kisebb támogatással szerezték mandátumukat.<sup>63</sup> Pap András László odáig is eljut, hogy a fentiek alapján a kisebbségi képviselők kompetenciáját is kétségesnek tekinti, és emiatt is tekinti helytelennek, hogy szavazzanak. Ez a feltevés véleményem szerint kissé túlzó, annál is inkább, mert az általános szabályok szerint megválasztott képviselők kompetenciája sem áll minden esetben minden kétségen felül. A legitimitációra vonatkozó felvetéseket azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Ennek kiküszöbölésére az a megoldás adódik, hogy a teljes jogú képviselethez képest csekélyebb körű jogosultságokkal ruházzuk fel e képviselőket.

Azaz itt felmerül az a kérdés, hogy rendes, a többi képviselőével megegyező jogállással vagy pedig valamiféle *csökkentett, kvázi-képviselői jogállással* rendelkezzenek a kisebbségek képviselői. Ez a dilemma természetesen a választójogi kedvezmények alkalmazásával keletkezett mandátumok esetén is felmerül, azonban – mivel a delegálás illetve kooptálás útján keletkezett mandátumok keletkezése tér el a leginkább a hagyományos mandátumszerzéstől – ehelyütt a legindokoltabb foglalkozni a kérdéssel.

*Amennyiben azonban legitimitációs okokból a korlátozott jogállást részesítjük előnyben, az arányos képviselet – természetesen a konkrét jogállás függvényében – céltalan-ná válhat.* Meglehetősen abszurd helyzetet eredményezne mondjuk 25 olyan kisebbségi képviselő, akik ugyan arányosan képviselik kisebbségüket, azonban funkcióik igen kor-

<sup>63</sup> PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: i. m. 23. p.

látozottak. A nem teljes jogú kisebbségi jogállás, a „zsiráf-megoldást” egyrészt logikai, másrészt elvi okokból ellenzi Kilényi, bár elismeri, hogy a korlátozott képviselői jogállás nem eredményezné az Alkotmány sérelmét. A jogrendszer konzisztenciáján alapuló érvelését már ismertettem a jogi alapokról szóló részben, az elvi ok pedig tömören a következő: „pitiáner és nevetséges dolog azt feltételezni, hogy azon múlik a Magyar Köztársaság boldogulása, hogy 13 nemzetiségi képviselőt megfosztunk néhány képviselői jogosítványától”.<sup>64</sup> Ez ugyan rendkívül szépen hangzik, azonban kissé könnyen teszi magát túl a teljes jogú képviselőt valós hátrányain – a legitimáció hiányával együtt igen súlyosan latba eső mérleg nyelve-effektuson illetve a politikai játszmákból eredő veszélyeken. Arról nem is szólva, hogy a alapjaiban fojtja meg az arányos vagy éppen reprezentatív képviseletről való gondolkodást. Mindez vállalható lehet, akkor, de csakis akkor, ha a cél, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének valós funkciója érdekében valóban szükséges. Lássuk tehát, hogy valójában mi is a kisebbségek parlamenti képviseletének funkciója?

## VI. A parlamenti képviselet funkciója

Ezen a ponton érdemes egy pillanatra megállni, és leszögezni a következőket: a magyar Országgyűlés olyan helyzetet teremtett, amellyel a kisebbségek parlamenti képviseletének rendezése többé nem nemes felajánlásnak, hanem önként vállalt, de mindenképpen létező kötelezettségnek minősül. A fentiekben láthattuk, hogy e képviselet gyakorlati megvalósítására számos mód, megoldási lehetőség kínálkozik, amelyek mindegyike mellett és ellen lehet megalapozott érveket találni. Azaz tökéletes megoldási lehetőség nem létezik, ez azonban nem ment fel bennünket a cselekvés kötelezettsége alól. Ahhoz, hogy megfontolt és valóban célszerű döntést lehessen hozni, és hogy a korántsem tökéletes megoldási lehetőségek közül valóban racionálisan lehessen választani, érdemes visszanyúlni az alapokhoz, a probléma gyökeréhez. Oda méghozzá, hogy a létrehozandó parlamenti képviselet milyen funkciót hivatott betölteni a magyar közjogi rendszerben. *Az alapvető funkció, a tényleges cél meghatározása alapján a megoldási lehetőségek között is könnyebbé válik majd a választás.*

A parlamenti képviselet funkcióját a képviselet lényegén, fő célján keresztül érdemes megközelíteni.

A ma létező államokban a többségi nemzet és a kisebbségi nemzetek együttélése megváltoztathatatlan tény. E nemzetállamok keretei között kell megtalálnunk az etnikai konfliktusok elkerülésének illetve a kisebbségi közösségek identitása megőrzésének, fejlesztésének útját. A demokratikus politikai rendszerekben diszkriminatív korlátozások nélkül, mind a kisebbségi, mind a többségi állampolgárok rendelkeznek választójoggal, így az általános szabályok szerint valamennyi állampolgár képviselete biztosított. Ebből az álláspontból az is levezethető, hogy a kisebbségek sui generis képviselete indokolatlan, mivel a köz részeként természetszerűleg kiterjed rájuk a képviselet.<sup>65</sup>

*Azonban a jogegyenlőségen alapuló, demokratikus politikai berendezkedés esetén a legfőbb probléma az, hogy a döntéshozatal során érvényesülő többségi elv elveszi a kisebbségek lehetőségét véleményük, érdekeik érvényesítésére.* Ez azonban csak akkor

<sup>64</sup> KILÉNYI: i. m. 21. p.

<sup>65</sup> PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: i. m. 23. p.

van így, ha úgy tekintjük, hogy a kisebbségek mint kisebbségi közösség és nem mint különféle egyéb jellemzőkkel bíró egyének kívánják a döntéshozatal befolyásolni. Gyakorlatilag e kérdés mentén válnak szét a megoldásra tett javaslatok.

Nagy Levente az állam és nemzet teljes szétválasztását, azaz a sui generis kisebbségi kérdések depolitizációját javasolja. Azaz: az állam nem egy domináns nemzet politikai megnyilvánulása, hanem egy nemzetektől és etnikumoktól független, különálló politikai entitás, amelynek elsődleges célja saját fennállásának biztosítása azáltal, hogy az állampolgárok életminőségét javítja. Ez tehát azt jelenti, hogy a kisebbségeket e minőségükben érintő ügyeket az ő kezükbe, igazgatásukba kell adni, azaz szabadon őrizhetik, fejleszthetik identitásukat, tehát a többségi nemzet nem kívánja kiterjeszteni rájuk saját identitását. A legfelső állami döntéseket pedig, amelyek minden állampolgár javát és jólétét szolgálják, a demokrácia elvei alapján, mint egyenlő állampolgárok hozzák meg.

Bár ez a modell a fenti vegytiszta formájában némileg utopisztikus (egy állam soha nem lehet teljesen független a többségi nemzettől, hiszen kell, hogy legyen államnyelve, vagy legalábbis munkanyelve a mindenkit érintő döntések meghozatalára – kevés, nagy létszámú kisebbségi közösségek esetén ez ugyan megoldható, azonban 14 hivatalos nyelv már kissé kaotikussá tenné a törvényhozást) az átruházott jogok minőségétől függően lényegében a föderális államnak illetve az autonómia valamely formájának, az önkormányzatiság rendszerének felel meg. A legfőbb problémát e rendszer kapcsán azonban az veti fel, hogy a legfelső szintű döntéshozatal a többségi elv szerint történik, és nehezen biztosítható, hogy nem következik el egyszer az a pont, amikor a többségi nemzet megelégedi a kultúrák egyenrangúságának fenti rendszerét, és a nacionalista törekvések kerülnek előtérbe. Ekkor akadálytalanul semmisíthető meg ez a rendszer, amely legfelső szinten a demokrácia vegytiszta szabályai szerint működik, tehát nem tartalmaz speciális garanciát a kisebbségek érdekeinek védelmére.

*Azaz a kisebbségek részvételét intézményesen biztosítani kell a legfelső szintű döntéshozatalban is, amellet, hogy a kisebbségek a közügyek őket érintő részében autonómiát kapnak.*

Kovács Péter kulcsfontosságú megállapítása szerint „az alfája és az ómegája is az egész kisebbségi részvételnek a politikai életben, az, hogy a parlamenti képviselet nem szakítható ki az állam saját alkotmányos kontextusából, és a parlamenti képviseletnek a léte annak a függvényében értelmezhető, hogy van-e, és milyen tartalommal működik egy önálló kisebbségi törvény, illetve a jogrendszeren belül milyen eleve létező kisebbségvédelmi garanciák vannak, amelyek ténylegesen is érvényesülnek.”<sup>66</sup>

E megállapítással összhangban vizsgálja Várfalvi Attila az országgyűlési képviselethez (valójában a képviselethez) kapcsolódóan általa megfogalmazott 4 tartalmi igényt: az önmegjelenítés, a saját sors feletti döntésben történő részvétel, a végrehajtó hatalom ellenőrzésében való részvétel illetve sérelem esetén a jogvédelemhez való jogot.<sup>67</sup> Várfalvi szerint a hatályos rendszerben az önmegjelenítés, a nemzetiség-specifikus érdekek megfogalmazása a kisebbségi önkormányzatok működésén keresztül, míg a végrehajtó hatalom ellenőrzése pedig az országgyűlési biztos által történik.<sup>68</sup> A jogsérelem ellen a kisebbségi törvény, a hazai jogorvoslati rendszer illetve az Emberi Jogok Európai Bíró-

<sup>66</sup> KOVÁCS PÉTER előadása az 1999. október 15–16-án, a Magyar Tudományos Akadémián a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az Európa Tanács közös rendezésében lezajlott konferencián – idézi Hargitai János: A kisebbségek jogai. *Fundamentum*, 3/2001. 60. p.

<sup>67</sup> VÁRFALVI: i. m. 58. p.

<sup>68</sup> Uo. 64. p.



ságához fordulás lehetősége illetve az ombudsman nyújt védelmet. A saját sors feletti döntés ügye helyi szinten nem vet fel problémákat, országos szinten azonban nem kellőképpen rendezett. Várfalvi szerint a törvénykezdeményezés jogának biztosítása a nemzetiségek országos képviseletei részére kiegészítve azzal, hogy a benyújtó képviselője tanácskozási joggal vehet részt az indítványt tárgyaló mind plenáris, mind pedig bizottsági üléseken megfelelően szolgálná a döntésben való részvételt, kiváltva ezzel a tényleges parlamenti képviseletet.<sup>69</sup>

Az említett koncepció két dologgal nem vet számot. Egyrészt valóban biztosított a kisebbségi jogsérelmek orvoslása – de ez csak akkor igaz, ha magánszemélyek által, az állam akaratan kívül okozott sérelemtől van szó. Nincsen viszont jogvédelem a kisebbségi közösség egészét hátrányosan érintő hivatalos politikai lépések ellen. Az EBESZ koppenhágai konferenciájának záródokumentuma is kiemeli, hogy *a kisebbségek jogai csak hatékony, erős demokráciákban biztosíthatók, ahol a kisebbségeknek megfelelő eszközei vannak akár a kormányzat visszaélésével szemben is.*<sup>70</sup> A kisebbségek parlamenti képviseletének pedig éppen ez az intézményes, garanciális jogvédelem lenne az egyik legfőbb funkciója. A másik dolog pedig az, hogy hiába is létezne esetleg bármely más, alkalmas megoldás a parlamenti képviselet kiváltására – ez többé már nem kérdés. A parlamenti képviseletet nem kiváltani, hanem a funkciójával leginkább összhangban lévő tartalommal kitölteni kell.

*A kérdés az, hogy milyen formában és milyen tartalommal megvalósuló parlamenti képviselet valósítaná meg a legtokéletesebben és a legkevesebb nemkívánatos mellékhatással azt, hogy a kisebbségek országos szinten is részt vehessenek a saját sorsuk feletti döntésben, és védelmet élvezzenek a hátrányos politikai döntésekkel szemben.*

## VII. Egy lehetséges funkcionális megoldás

Az kisebbségi képviselet elméleti megvalósítási lehetőségeit áttekintve a következő következtetéseket vonhatjuk le. Az általános szabályok szerinti, kedvezmények nélküli mandátumszerzés egyrészt az Alkotmánybíróság 1994-es határozata óta elméletileg, másrészt pedig a kisebbségek demográfiai jellemzői miatt gyakorlatilag sem lehetséges megoldás. Az általános választójogi szabályokon belüli, kedvezmények útján történő mandátumszerzés lehetséges lenne, azonban minél nagyobb mértékű kedvezményt nyújtunk, annál nagyobb lesz a kisebbségi képviselők osztársadalmi szempontú legitimitációs deficitje. A legkisebb legitimitációval pedig a közvetetten megválasztott illetve delegálás vagy kooptálás útján mandátumhoz jutott képviselők rendelkeznének. Ez a probléma legkisebb kedvezményt nyújtó megoldás, a választási küszöb figyelmen kívül hagyása esetén a legkisebb, főként akkor, ha minden választópolgárnak két szavazata van. Ebben az esetben ugyanis minden választópolgár szabadon eldöntheti, pártlistára, vagy kisebbségi listára kíván-e szavazni. Amennyiben – a kisebbségek becsült létszámát alapul véve – valóban csupán a kisebbségek szavaznak kisebbségi listára, úgy vélhetően csupán a legnagyobb kisebbségek jutnak majd önállóan mandátumhoz. Amennyiben

<sup>69</sup> Uo. 56. p.

<sup>70</sup> Koppenhágai dokumentum, IV.(30): „The participating States recognize that the questions relating to national minorities can only be satisfactory resolved in a democratic practical framework (...) and the implementation of legal rules that place effective restraints on the abuse of governmental powers.”

viszont más állampolgárok is a kisebbségek listáira szavaznak, úgy a pártlisták arányosító funkciója csorbulhat.

A korábbiakban láthattuk, hogy alkotmányossági szempontból nem feltétlen követelmény, hogy valamennyi kisebbség országgyűlési képviselethez jusson. Némiképp máshogy alakul viszont, ha ezt a kérdést az országgyűlési képviselő funkciója, a saját sors feletti döntésben való részvétel illetve a hátrányos intézkedésekkel szembeni védelem szempontjából nézzük. Ekkor ugyanis nem mennyiségi, hanem minőségi kérdéssről van szó, azaz a legkisebb létszámú kisebbség is ugyanúgy jogosult arra, hogy kisebbségi mivoltában ne érje hátrány, hogy identitását ugyanolyan garanciák védjék, mint a nagy kisebbségeké.

Másrészről a nagyobb kisebbségek számára sem jár nagyobb fokú védelmet, fokozottabb garanciát adnunk. Azaz, *a kisebbségi képviselőnek nem a kisebbségek létszámával kell arányosnak lennie, hanem funkcióját kell valamennyi kisebbség esetén egyforma hatékonysággal ellátnia.* Azaz, nem az egyes kisebbségeket képviselő képviselők száma, hanem a képviselő tartalma a lényeges. Azaz, valamennyi kisebbségnek létszámtól és szavazóbázistól függetlenül legyen alanyi jogon egy képviselője az országgyűlésben, a kisebbségi képviselő funkciójával összhangban álló jogosultságokkal.

Ahogy azt az előbbiekből láttuk, a kisebbségi képviselőnek nem az a feladata, hogy számarányukhoz képest megnövelje a kisebbségek befolyását az általános, az ország egészét érintő ügyekben – a kisebbségek, mint egyes személyek érdekeit a demokratikus döntéshozatali rendszer éppúgy kifejezésre juttatja, mint a többi állampolgár érdekeit. *Szükségtelen tehát az alanyi jogú, így a közügyek összessége szempontjából erőteljes legitimációs deficittel rendelkező kisebbségi képviselőknek a nem kifejezetten kisebbség-specifikus kérdésekben szavazati jogot adni.* Ezzel kiküszöbölhető a sokat emlegetett „mérleg-nyelve” effektus is. *A másik oldalról viszont kulcsfontosságú, hogy a kisebbségi képviselők nagyobb hatáskörrel rendelkezzenek a kisebbségeket, illetve saját kisebbségüket érintő kérdésekben, mint az országgyűlési képviselők általában.* Így a szlovén alkotmányhoz hasonlóan<sup>71</sup> egyetértési, illetve vétőjoggal kellene felruházni a kisebbségek képviselőit a kisebbségek alkotmányban biztosított jogait érintő illetve az adott kisebbségi közösséget érintő kérdésekben hozott akár törvényi, akár alacsonyabb szintű döntésekben. Emellett pedig a kisebbségi képviselőknek törvénykezdeményezési joguk lenne szintén az őket érintő kérdésekben, illetve tanácskozási joggal részt vehetnének az országgyűlés ülésein. Képviselői jogállásuk így egyrészt korlátozott lenne, másrészről pedig e korlátozottságot ésszerűen kompenzálná az egyetértési jog, mint funkcionális többletjogosítvány.

*Mivel a képviselő tartalmának ilyen módon történő meghatározása megszünteti a legitimációs deficit dilemmáját a társadalom egésze vonatkozásában, a kisebbségi képviselőknek csupán saját kisebbségek szempontjából kell legitimációval rendelkeznie.* Így megválasztásukra több mód nyílik – lehetséges, hogy a kisebbségi önkormányzati választásoknál létrehozandó névjegyzékben szereplő személyek választanak meg az adott kisebbségek képviselőit – ekkor a többségi elv érvényesülne. A másik lehetőség pedig az lenne, hogy – az új szabályozásnak köszönhetően remélhetőleg valóban legitim képviselői szervnek minősülő országos kisebbségi önkormányzatok delegálnák a kisebbségi

<sup>71</sup> Constitution of the Republic of Slovenia (adopted on 23. Dec. 1991): „Laws, regulations and other general acts that concern the exercise of the constitutionally provided rights and the position of national communities exclusively may not be adopted without the consent of representatives of these national communities.”

képviselőt. Ez nagyobb eséllyel eredményezne kompromisszumos, az egyes kisebbségeken belüli nézetkülönbségeket is jobban figyelembe vevő megoldást – természetesen csak a kisebbségi választójogi reform sikere esetén. Az országos kisebbségi önkormányzatot alakítani nem képes kisebbségeknek is lenne azonban országgyűlési képviselőjük – vagy közvetlen választás útján, vagy pedig az adott kisebbség legitim szervezeteinek konszenzusával nyerné el a mandátumát.

Hátránya, „nemkívánatos mellékhatása” viszont ennek a megoldásnak is lenne – a jogrendszer koherenciája rovására menne olyan értelemben, hogy nem teljesülne az a Kilényi által megfogalmazott kritérium, hogy a „kisebbségi képviselőt” szükségképpen ugyanolyan jelentéstartalommal bír mind az önkormányzati képviselőtestületekben, mind pedig az országgyűlési képviselő szempontjából. Lehetséges azonban, hogy a kisebbségi képviselőnek a fentiekben vázolt tartalommal történő létrehozása nem annyira inkoherenciát teremtené, mint amennyire más, a Nektv.-ben szereplő intézménnyel rokonítaná a kisebbségek országgyűlési képviselőtét. A képviselőnek a kisebbségi jogok rendszerében elfoglalt helyét vizsgáló részben megállapítottuk, hogy a kisebbségi képviselők egyetértési jogát magában foglaló képviselőt valamiféle kisebbségi önrendelkezési jogot tételez fel. A kisebbségi önrendelkezési jog, így a kisebbségek képviselőtétének legjellemzőbb intézményei a kisebbségi önkormányzatok. A kedvezményes kisebbségi képviselői mandátumhoz jutás intézménye pedig csupán kiegészítő jelleggel, azokon a településeken érvényesül, ahol az adott kisebbség ugyan jelen van, de nem volt elég erős kisebbségi önkormányzat alakításához. *Azaz a nem teljes jogú, viszont a vétőjog többletjogosítványát tartalmazó kisebbségi képviselőt csupán formájában – kisebbségi képviselő jelenléte egy népképviselői alapon szerveződött testületben – központi szintű leképeződése az önkormányzati testületekben való kedvezményes mandátumhoz jutásnak. Tartalmilag azonban a kisebbségek helyi szintű önrendelkezési jogának, azaz a kisebbségi önkormányzatok központi szintű analógiája lenne.*

Természetesen e megoldáshoz elkerülhetetlen lenne az Alkotmány módosítása olyan tekintetben, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megválasztását a választójogi alapelvek alól kivéve – a kisebbségi önkormányzati választásokhoz hasonlóan – külön törvény hatáskörébe utaljuk. Ugyanígy szükséges lenne a kisebbségi képviselőknek a többi képviselőétől eltérő hatáskörének, jogállásának rendezése is.

Véleményem szerint a kisebbségek képviselőtétének ilyen módon történő szabályozása megoldás lehetne a kisebbségek képviselőtétét övező évtizedes vitákra, megfelelő garanciákat és valós jogosítványokat adva a kisebbségeknek anélkül, hogy ésszerűtlen kompromisszumokra szorítaná rá akár a kisebbségeket, akár a többséget.

## KATALIN SZAJBÉLY

### PARLIAMENTARY REPRESENTATION OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES

(Summary)

The study aims to set and answer a series of questions that are of special importance concerning the representation of national and ethnic minorities in Hungarian Parliament. At first, it provides an overview aiming to set the place of minority representation, more specifically parliamentary representation among the rights of minorities. Then it identifies the existence and the content of international and national legal base of parliamentary representation. Afterwards, the study gives an overview of the possible solutions to create the parliamentary representation of minorities, and examines them from the point of view of constitutionality. It shows the solutions of minority participation within the general electoral system, with and without the use of special measures facilitating minority participation. It also overviews possible specific solutions as indirect election of minorities' representants, delegation and cooptation. Afterwards, it identifies the specific function parliamentary representation has to fulfill. Finally, it gives a possible solution in line with the constitutional principles and the specific function of parliamentary representation.